

**Luciana Corrêa do Lago**  
(Organizadora)

# **AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL: utopias e contradições**

**Edilson Mineiro  
Evaniza Rodrigues  
Felipe Drago  
Irene Mello  
Jéssica Naime  
Julia Wartchow  
Luciana Lago  
Regina Ferreira**



**Observatório  
das Metrópoles**  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL



Autogestão habitacional no Brasil:  
utopias e contradições



Luciana Corrêa do Lago  
Organizadora

Autogestão habitacional no Brasil:  
utopias e contradições



Observatório  
das Metrôpoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright© Luciana Corrêa do Lago (Organizadora), 2012  
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito dos organizadores,  
poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR  
João Baptista Pinto

CAPA  
Flávia Araújo

PROJETO GRÁFICO | DIAGRAMAÇÃO  
Rian Narcizo Mariano

REVISÃO  
Da Autora

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

A955

Autogestão habitacional no Brasil : utopias e contradições / Luciana Corrêa do Lago,  
organizadora. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2012.  
256p. : il. ; 23 cm (Habitação e cidade ; 2)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-172-0

1. Política urbana - Brasil. 2. Planejamento urbano - Brasil. 3. Comunidade urbana -  
Desenvolvimento. I. Lago, Luciana Corrêa do, 1957- II. Observatório das Metrôpoles. III.  
Série. ]

12-7862.

CDD:307.760981    CDU: 316.334.56(81)

25.10.12 31.10.12

040227

---

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
www.letracapital.com.br

# S mario

Introdu�o <i>Luciana Corrêa do Lago</i> .....	7
--	---

## **I Parte: Pactos e confrontos no campo da política habitacional**

Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em constru�o. <i>Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues</i> .....	19
---	----

Programa Crédito Solidário: avanços em dire�o � autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político? <i>Felipe Drago</i> .....	49
--	----

Política de Habita�o Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais � produ�o associativa. <i>Jéssica Naime</i> .....	70
---	----

Movimentos sociais, autogestão e a constru�o da política nacional de habita�o no Brasil. <i>Regina Fátima Ferreira</i> .....	116
--	-----

## **II Parte: Experiências de autogestão habitacional**

A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produ�o e agentes. <i>Regina Fátima Ferreira</i> .....	139
--	-----

O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. <i>Luciana Corrêa do Lago</i> .....	186
---	-----

O acesso à terra para autogestão habitacional na Região Metropolitana de Porto Alegre: o caso do Loteamento Vivendas São Tomé. <i>Julia Wartchow</i> .....	201
Direito à moradia X direito de propriedade. <i>Irene de Queiroz e Mello</i> .....	220
Caderno de imagens.....	241

# Introdução

*Luciana Corrêa do Lago*<sup>1</sup>

Os oito textos que compõem essa coletânea partem de uma mesma motivação: entender e romper as barreiras econômicas, políticas e culturais à construção de uma outra cidade, onde o princípio do bem-estar urbano subjuga o princípio da valorização monetária do ambiente construído. Essa motivação, de natureza política, carrega ainda a aposta noutra forma de se produzir a cidade: a produção autogerida coletivamente para o uso. Reunimos aqui estudos<sup>2</sup> que, com enfoques distintos, buscaram observar a potência de tal forma de produção no atual contexto político brasileiro, assim como as barreiras a sua difusão. Dentre as políticas redistributivas propagadas no país na última década, estão em curso programas federais de financiamento para empreendimentos habitacionais autogeridos por associações e cooperativas<sup>3</sup>, não considerados como uma das ações prioritárias por nossos governantes, mas como uma resposta (tímida) às reivindicações dos movimentos nacionais de moradia. Veremos, nos textos aqui reunidos, que no campo habitacional, os recursos federais alocados para a produção associativa representaram até o momento, não mais do que 2% dos financiamentos para casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelo fundo público. Porém, o que privilegiamos aqui não são as condições desiguais dessa disputa, mas a própria existência desse campo de disputa e dos avanços contra-hegemônicos que, embora tímidos em termos quantitativos, exigem análises minuciosas das

---

<sup>1</sup> Arquiteta, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, professora do IPPUR/UFRJ, pesquisadora e membro do Comitê Gestor da rede Observatório das Metrôpoles.

<sup>2</sup> Os estudos que compõem essa coletânea estão inseridos no projeto *Formas de provisão da moradia nas metrôpoles brasileiras*, INCT – Observatório das Metrôpoles/CNPq.

<sup>3</sup> Foram implementados, desde 2005, três programas federais direcionados para a produção associativa: os programas *Crédito Solidário*, *Ação de Produção Social de Moradia* e *Minha Casa Minha Vida Entidades*, cujas normas e desempenhos serão apresentados nessa coletânea.

práticas associativas difundidas pelo Brasil. Para estimular uma leitura mais articulada dos textos, algumas premissas serão expostas a seguir.

As cidades brasileiras estão imersas num contexto político e econômico marcado por novas e velhas contradições. Assistimos, desde os anos 90, ao crescente poder dos agentes financeiros em pautarem e controlarem as condições de vida em nossas cidades, através da interação do setor imobiliário com o circuito financeiro global e das interferências nas políticas urbanas nacionais e locais. A voracidade com que, desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, as mais influentes construtoras vêm reestruturando o espaço das grandes, médias e pequenas cidades do país, com efeitos muitas vezes dramáticos sobre os grupos despossuídos de poder de reação, expressa o atual contexto. A pressa em fechar um milhão de contratos para a compra da casa própria foi a tônica do Programa: no final de 2010, tal meta já havia sido alcançada e 237 mil casas entregues. E assim, paralelamente às políticas urbanas locais, começam a ser produzidos, nas precárias periferias das cidades brasileiras, grandes conjuntos habitacionais para famílias com renda até três salários, abrigando em média mil moradias por empreendimento.

Trata-se de um processo violento sustentado e legitimado por um aparato ideológico, estatal e empresarial, que recoloca a “casa própria” como necessidade primeira e urgente. Em nome da urgência em zerar o tão calculado e recalculado “déficit habitacional”, milhares de domicílios são construídos nas fronteiras urbanas ou além delas, aonde a cidade não chegou, mas com a promessa governamental de que chegará em breve. Não há um pensamento urbanístico orientando essas ações edilícias; o que há é a negação da cidade. Dentro da trama de carnês e boletos bancários em que as famílias brasileiras se movem, encontramos as prestações da casa própria, da televisão, do carro, dentre outras mercadorias. A mercadoria casa pode, ou não, conter a cidade, o que vai depender da capacidade de endividamento da família para acessar um espaço inserido no urbano. Esse quadro não apresenta qualquer novidade ao olharmos a história da nossa urbanização e as contradições urbanas de um país capitalista periférico. No entanto, se ampliarmos um pouco o foco sobre o contexto político, novas contradições se revelam.

Desde a Constituição de 1988, não faltam no Brasil leis e planos fundamentados numa racionalidade de produção do espaço urbano que exalta a função social da propriedade e o controle da valorização

monetária do bem imóvel pelo poder público. Instrumentos como a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), a desapropriação para fins de moradia social e a captura de mais valia, entre outros, pensados como redutores do poder de monopólio dos proprietários fundiários e como recurso ideológico na luta contra a mercantilização do bem imóvel, passam a compor o marco regulatório da política urbana brasileira. A institucionalização desse marco regulatório provoca uma nova contradição urbana ao se confrontar com o projeto liberal de desregulação do mercado, que se instala no país no início dos anos 90 e se consolida desde então. Nesse contexto, os instrumentos regulatórios da valorização imobiliária não são aplicados, porém expressam um conflito urbano que passou a ocupar a esfera pública nos anos 80 e que se mantém ativo: empresas do setor construtivo e movimentos sociais organizados nacionalmente disputam a apropriação e a gestão do fundo público para a habitação e assumem posturas e práticas divergentes em relação aos marcos constitucionais de regulação urbana.

Como desdobramento desse conflito amplia-se, a partir de 2003, o quadro de contradições frente à crescente alocação de recursos públicos para formas associativas de produção habitacional e, dialeticamente, à crescente absorção dessas experiências pela racionalidade dominante da valorização imobiliária. Isso deixa claro que a disputa pelo fundo público não pode ser compreendida apenas pelo volume dos recursos monetários apropriados pelos agentes, mas sobretudo, pelo poder de cada agente em (re)definir as regras de distribuição desses recursos. O que significa dizer que, no caso específico da política habitacional, a conquista pelos movimentos sociais de recursos públicos para a produção associativa da moradia não foi acompanhada por uma significativa alteração na correlação de forças por trás das normas e princípios que regulam o uso desses recursos. Identificar as contradições na evolução dos programas federais e nas experiências autogeridas é um dos propósitos dessa coletânea.

Outra premissa que nos orienta é a compreensão lefebvriana da cidade como o lugar da sobreposição e do confronto entre modos de viver, ou seja, a cidade como centralidade<sup>4</sup>. O direito à cidade (e à moradia) é o direito de se disputar outras formas de apropriação do espaço urbano que subordinem a lógica mercantil às necessidades e desejos da maioria dos seus usuários e que reafirmem a cidade como força geradora de conflito social. Neste caso, privilegia-se a função

<sup>4</sup> Lefebvre, Henri. O direito à cidade. Centauro Editora, São Paulo, 2006.

política da cidade em detrimento de sua função econômica no processo de acumulação. A cidade é produto e produtora de conflito e assim sendo, nossos aglomerados urbanos devem ser apreendidos como cidade, apesar da pouca visibilidade na esfera pública dos conflitos em curso, especialmente as disputas no campo habitacional.

No Brasil, ao longo dos últimos vinte anos, as reivindicações e estratégias dos movimentos nacionais de moradia foram sendo reelaboradas de acordo com as conquistas e derrotas acumuladas. Os dois primeiros textos dessa coletânea tratam dessas ações. Nesse percurso, marcado por conflitos de projetos e por contradições na experiência prática, a luta por outra forma de produção-gestão da cidade capaz de inibir o processo de valorização imobiliária e de alterar o padrão de estruturação urbana imposto pelas empresas do setor imobiliário manteve-se nas pautas políticas pactuadas pelos movimentos<sup>5</sup>. Duas reivindicações evidenciam princípios anti-hegemônicos nessa luta.

A primeira é o “direito ao centro” como formulação estratégica que contém a relação dialética entre o lugar na cidade e o poder. A história da cidade capitalista é a história dos processos de expulsão dos trabalhadores do centro urbano e de dispersão destes pelas fronteiras das cidades. Desde a segunda metade do século 19, tais processos se reproduzem como forma de dominação e de “educação” dos trabalhadores para a mudança de costumes e de princípios de bem-estar<sup>6</sup>. A casa salubre suburbana difunde-se como símbolo de bem-estar urbano. Ocupar imóveis vazios e introduzir o conflito no centro da cidade significam, portanto, enfraquecer o domínio territorial das classes dominantes e seu poder de dominação. A cidade dispersa, marcada pelas grandes distâncias e pela segregação dos trabalhadores em espaços homogêneos, é entendida como a negação da própria cidade. Nesse sentido, os imóveis ocupados e reformados por movimentos sociais com dinheiro público gerido pelos próprios

---

<sup>5</sup> Nos referimos aqui às pautas de reivindicações pactuadas pelos quatro movimentos sociais de âmbito nacional que atuam no campo da política habitacional e participam, junto com ongs, universidades e entidades de classe, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, principal esfera de pactuação. São estes: União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Central dos Movimentos Populares (CMP). A atuação desses movimentos é o foco dos artigos que compõem a primeira parte dessa coletânea.

<sup>6</sup> Ver Topalov, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: Ribeiro, L.C.Q. & Pechman, R. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 23-51.

ocupantes representam uma ação importante na luta por uma outra cidade, ação, no entanto, que já carrega uma contradição: a submissão ao princípio da propriedade privada. Os pactos coletivos entre os moradores em torno do uso do imóvel apropriado se enfraquecem frente à possibilidade de ganhos monetários com a venda do imóvel por cada um dos futuros proprietários. O que vale acrescentar é a inoperância das prefeituras brasileiras, seja por incapacidade ou por falta de vontade política, na redistribuição da terra urbanizada e sem uso, condição para uma política efetiva que altere a correlação de forças nas disputas pelos centros urbanos. Como já mencionado, não faltam instrumentos legais nas legislações municipais para a reversão do domínio territorial pelas classes dominantes.

A segunda reivindicação se refere ao direito dos trabalhadores de autogerirem a produção de suas moradias, para que estas atendam as suas necessidades. Trata-se de uma racionalidade produtiva orientada pelas necessidades dos usuários e que abre a possibilidade de construção coletiva de parâmetros de bem-estar distanciados da racionalidade capitalista. Nesse caso, é colocado em cheque o padrão de habitação popular instituído e moralmente aceito no país, assim como a própria abrangência da noção de “habitação”. Na pauta dos movimentos de moradia a “habitação” contém um conjunto de práticas cotidianas que vão além dos atos elementares de reprodução da vida e não se restringem à vida privada. Encontramos, no Brasil, algumas experiências habitacionais autogeridas coletivamente, financiadas com recursos públicos, que se estendem por práticas educativas, culturais e de trabalho produtivo e que se aproximam do que Schteingart<sup>7</sup> denominou “autogestão urbana”: cogestão exercida por organizações populares e instituições públicas com autonomia dos primeiros na construção de novos diagnósticos e, conseqüentemente, na definição de novos critérios de distribuição e regulação dos recursos públicos.

A partir da premissa de que a cidade é produto e produtora de conflito, precisamos ajustar a lente para enxergarmos os embates no campo popular provocados pelos novos programas habitacionais voltados para a produção autogerida. As demandas populares são diversas e muitas vezes antagônicas e por isso mesmo tais programas impulsionam não somente a construção coletiva de novos parâmetros de bem estar, mas também a reprodução e difusão dos velhos

---

<sup>7</sup> Schteingart, Martha. “Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana”. Sociológica, 1990, México.

parâmetros criados pela lógica mercantil. Efetivamente, todos os programas habitacionais até hoje implementados não pressupõem o controle ou mesmo a superação da valorização mercantil da terra. Ao contrário, ampliam o poder dos movimentos sociais atuarem no mercado fundiário através do financiamento para a compra do terreno e seu posterior desmembramento em lotes ou frações ideais individualizadas. O instituto da propriedade coletiva da terra, entendido como barreira à especulação fundiária, compõe a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia, mas não entrou na agenda de negociação com o Estado. Nesse caso, as experiências autogeridas distanciam-se da ideia de “autogestão urbana”.

A última premissa diz respeito à ideia de cooperativismo presente nos discursos e práticas dos movimentos de moradia. Sem a intenção de aprofundar o vasto campo de reflexão e disputa semântica sobre essa doutrina, entendemos o cooperativismo como um processo cujo fim último é o socialismo, ou a generalização, em âmbito nacional, das associações cooperativas como forma dominante de produção de bens. Tal generalização implica em relações de complementariedade entre cooperativas numa cadeia produtiva. Estamos falando aqui de atividades produtivas de transformação, gestão e circulação, organizadas pelos princípios da cooperação e da autonomia nos processos decisórios por parte dos trabalhadores, cuja condição primeira é a propriedade coletiva dos meios de produção. A cooperativa, com esse sentido, pressupõe a autogestão<sup>8</sup>. No caso da produção da habitação e da cidade, a terra é o principal meio de produção a ser apropriado coletivamente e o bem produzido, a habitação, é para o auto-consumo dos cooperados, a não ser que a cooperativa desenvolva outras atividades produtivas para o mercado. É a partir desse entendimento que examinaremos o potencial de transformação social das práticas do associativismo habitacional em curso no Brasil.

Em cerca de um terço dos contratos firmados, até 2011, com a Caixa Econômica Federal no âmbito dos programas Crédito Solidário e MCMV Entidades, a associação responsável pelo empreendimento autogerido

---

<sup>8</sup> Não é uma particularidade do Brasil a crescente diversidade de associações produtivas que assumem o título de cooperativas. Parte significativa das cooperativas de produção assumiu uma forma semelhante e a mesma racionalidade da empresa capitalista, porém com vantagens frente às leis trabalhistas. Tal diversidade é fomentada por programas governamentais implementados, na maioria das vezes, como política de geração de emprego e renda frente à crise econômica. Esse é o caso de vários países latino-americanos, como Argentina, Venezuela e Brasil. Ver José Antônio Gediel (org.) *Estudos de direito cooperativo e cidadania*. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 1, 2007.

foi auto-nomeada “cooperativa”, apresentando-se como “cooperativa habitacional” ou “cooperativa de trabalhadores”. A concentração dessas “cooperativas” no estado do Rio Grande do Sul pode esclarecer o uso do termo: a maior parte estava vinculada a sindicatos de trabalhadores urbanos ou rurais. Nos demais casos, os termos mais utilizados foram “associação comunitária”, “associação habitacional” e “sindicato de trabalhadores”. A escolha do termo, no entanto, não está relacionada a maior ou menor adesão aos princípios da cooperação e da autogestão na produção da habitação e, eventualmente, de outros bens.

Na realidade, o cooperativismo habitacional impulsionado a partir de 2004 pelos programas de financiamento abriga uma diversidade grande de experiências onde os princípios mencionados não governam necessariamente as ações dos agentes envolvidos. Encontramos variações nas formas de produção dos empreendimentos e na abrangência das práticas associativas. Em relação às formas de produção destacam-se cinco combinações entre as ações de idealização do projeto, de execução das obras e de gestão do processo produtivo: (i) cooperação na idealização, na gestão e em parte da execução, complementada com a contratação de mão de obra autônoma; (ii) cooperação na idealização, na gestão e em parte da execução, complementada com a contratação de empresa de construção; (iii) cooperação na idealização e na gestão e contratação de empresa de construção para execução de toda a obra; (iv) idealização e gestão por lideranças comunitárias e contratação de mão de obra autônoma e (v) idealização e gestão por lideranças comunitárias e contratação de empresa de construção. O que não encontramos nesse campo diverso é a necessária generalização das experiências autogeridas com base na complementariedade e na articulação entre as cooperativas, no processo produtivo<sup>9</sup>. É significativo o número de trabalhadores autônomos e de empresas de construção contratados por cooperativas habitacionais, o que mostra a ausência de cooperativas de trabalhadores da construção civil nesse setor da produção<sup>10</sup>. Vimos que a generalização das cooperativas exige a formação de um novo sistema produtivo com diversidade de setores

---

<sup>9</sup> Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, a articulação entre associações cooperativas para a compra conjunta de materiais de construção é realizada como estratégia de redução dos custos de produção.

<sup>10</sup> Pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária, dos 21.859 empreendimentos solidários cadastrados em 2007, apenas 100 vinculavam-se ao setor construtivo como cooperativas de trabalhadores da construção ou de produção de materiais e componentes de edificação.

complementares organizados em cadeias de produção. Os programas habitacionais, entretanto, têm como meta prioritária a dinamização do sistema de produção capitalista da moradia a ser alcançada através da ampliação da demanda com capacidade de endividamento.

Buscamos expor, de forma sintética, uma leitura crítica do contexto político em que se dá a expansão da autogestão habitacional no Brasil, centrando nas condições desiguais de disputa de projetos de cidade e de sociedade, nas contradições internas ao campo do associativismo e da autogestão urbana e na conflituosa diversidade de concepções e práticas autogestionárias na produção do ambiente construído. Somente através da compreensão profunda e permanente desses conflitos e contradições é possível a generalização das práticas cooperativas e da autogestão urbana. Essa motivação está presente nos oito artigos reunidos nessa coletânea.

Os trabalhos aqui reunidos resultaram de estudos sobre experiências concretas no campo da autogestão habitacional, abrangendo tanto as práticas discursivas expressas nas leis, programas de financiamento e pautas de ação política, quanto as próprias ações de produção, gestão e reivindicação. Esses estudos integram uma linha de pesquisa e de formação acadêmica e política iniciada em 2009 no âmbito do Observatório das Metrôpoles e apresentam os resultados de um primeiro esforço de sistematização e análise das experiências em curso.

Os quatro artigos iniciais compõem a primeira parte da coletânea, dedicada ao campo da política habitacional na perspectiva dos pactos e confrontos entre os movimentos nacionais de moradia e o Estado, em torno da formulação e implementação dos programas federais pós-2003. Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, autores do artigo “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção”, resgatam a gênese e a trajetória dos dois principais programas federais voltados para a autogestão habitacional, mapeando as alterações em suas normas ao longo da última década em confronto com a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia. Temos, assim, um quadro das conquistas e derrotas desses movimentos no campo da política habitacional.

O trabalho de Felipe Drago “Programa Crédito Solidário: avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político?”, produto de sua dissertação de mestrado, desenvolve uma leitura política do Programa Crédito Solidário realizado

no Rio Grande do Sul, leitura essa orientada por duas categorias analíticas centrais: *interdependência* entre os movimentos sociais e o Estado na formulação e implementação do programa e *ciclo de confronto*, que contem as fases de mobilização, desmobilização, coalisão e enfrentamento por parte dos movimentos no período. O autor analisa os efeitos políticos da interdependência nas estratégias de luta dos movimentos, apontando os riscos de um crescente distanciamento entre as reivindicações que deram origem ao programa e as ações vinculadas à produção de moradias.

Jéssica Naime, autora do artigo “Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa”, centrou sua análise no papel dos agentes da burocracia da Caixa Econômica e do Ministério das Cidades na implementação dos dois programas federais voltados para a autogestão, cujas normas foram examinadas no primeiro artigo da coletânea. O pressuposto da análise é de que as ações dos agentes operadores da política não são neutras e explicam, em grande parte, as barreiras e os incentivos encontrados ao longo do processo de aprovação e execução das propostas apresentadas pelos movimentos de moradia.

O trabalho de Regina Ferreira “Movimentos sociais, Autogestão e a construção da política nacional de habitação” aborda centralmente a longa trajetória de luta dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde os anos 80, com ênfase no protagonismo desses movimentos na formulação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

A segunda parte da coletânea reúne quatro artigos voltados para a prática da autogestão habitacional no Brasil. O trabalho de Regina Ferreira “A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes.” nos apresenta a dimensão quantitativa da produção habitacional financiada pelos três programas federais voltados para a autogestão: Crédito Solidário, MCMV Entidades e Ação de Produção Social da Moradia. O mapeamento dos empreendimentos por estado da federação e segundo a vinculação com os movimentos nacionais de moradia serviu de instrumento de análise para a avaliação da efetividade dos programas.

Os três últimos artigos abordam temas específicos com base em estudos de caso. Luciana Lago, autora do trabalho “O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta”, trabalha com a ideia da emergência de novos conflitos urbanos, tanto em áreas

centrais quanto em áreas periféricas das grandes cidades, provocados pelos programas habitacionais implementados na última década. A análise baseia-se nas experiências de autogestão habitacional nas metrópoles de São Paulo e Porto Alegre. O artigo de Julia Wartchow “O acesso à terra para autogestão na Região Metropolitana de Porto Alegre: o caso do Loteamento Vivendas São Tomé”, produto de sua dissertação de mestrado, apresenta um estudo minucioso de todo o processo de aquisição de terra urbana pelas cooperativas habitacionais, para a realização de um empreendimento por autogestão. O estudo de caso permite uma leitura mais fina das relações entre agentes públicos, proprietários de terra, empreiteiros e cooperativas. Por fim, Irene Mello, também se utilizando de um estudo de caso, buscou analisar em seu trabalho “Direito à moradia X direito de propriedade” a visão dos moradores e lideranças de uma ocupação no centro do Rio de Janeiro, sobre o direito de propriedade privada e as possibilidades de superação ou de controle desse direito. A ocupação é coordenada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia cuja pauta de reivindicações contém o instituto da propriedade coletiva da terra.

## I PARTE

Pactos e confrontos  
no campo da Política Habitacional



# Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção

*Edilson Henrique Mineiro<sup>11</sup>  
e Evaniza Rodrigues<sup>12</sup>*

## **Introdução**

Este artigo tem por objetivo contar a trajetória e os desafios de dois programas habitacionais federais que estabelecem parceria com os movimentos sociais e cooperativas da área de habitação, o Programa Crédito Solidário e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, na perspectiva dos movimentos populares urbanos, especialmente da União Nacional por Moradia Popular e do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Esses programas foram não apenas pauta de reivindicação dos movimentos de moradia, mas foram sendo impulsionados e aperfeiçoados graças às ações desses movimentos que sentaram em mesa de negociações, fizeram caravanas, passeatas, ocupações de imóveis públicos vazios e de sede de órgãos públicos, como o Ministério das Cidades e a Caixa e chegaram até a porta da residência do presidente da república para levar questões não resolvidas e propostas.

A União Nacional por Moradia Popular é uma articulação de movimentos de moradia organizada em 22 estados brasileiros, que tem em seus princípios, a organização de base e a autogestão na habitação. Está presente no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) reúne movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa e tem na questão do direito à cidade seu maior foco. O FNRU também tem forte presença no Conselho

---

<sup>11</sup> Advogado, especialista em direito ambiental e urbano, Mestrando do Programa Mudança Social e Participação Política EACH USP, assessor da União dos Movimentos de Moradia.

<sup>12</sup> Assistente Social, mestranda de Habitat da FAU/USP, ex-coordenadora da União Nacional por Moradia Popular, assessora a Caixa Econômica Federal.

Nacional das Cidades e também conta com articulações regionais. Fazem parte do FNRU, quatro entidades nacionais que atuam no tema da moradia e da reforma urbana: Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associações de Moradores, Movimento Nacional de Luta por Moradia e União Nacional por Moradia Popular.

A autogestão na habitação é uma bandeira presente na plataforma dessas organizações, que denunciam não apenas a falta de apoio a esse modelo, mas a que interesses servem a quase exclusividade dada à produção privada de habitação social financiada com recursos públicos.

Nas palavras da UNMP:

“Não por acaso, com raras exceções, o poder público pouco tem apoiado essas iniciativas por autogestão e muito menos, financiado a autogestão nos seus programas habitacionais, privilegiando assim, empresas privadas. Uma mistura de preconceito com arbitrariedade para atingir seus interesses políticos e/ou econômicos. Isso tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade moral exacerbada para conseguir alcançar os recursos públicos para a produção de sua moradia. Muitas experiências não passaram de “projetos-piloto”, que, apesar de bem avaliados pelos governos não se converteram em programas estáveis nem foram replicados.

Em outras experiências, trata-se de “vencer pelo cansaço” os agentes sufocantes burocráticos dos processos e procedimentos do sistema financeiro, ao ponto de inviabilizar os projetos de empreendimento por autogestão ou adequá-los aos modelos convencionais de produção e financiamento capitalistas. Em contraposição a isso, foram construídos programas pioneiros que deram escala e possibilidade de avanço na proposta de autogestão e mutirão, fortalecendo os movimentos e parceiros, exibindo uma forma econômica eficaz e de resultados sociais de alto padrão. Hoje, são milhares de famílias que vivem em bairros construídos de forma coletiva, a partir da autogestão com recursos públicos. Ainda nos deparamos com o despreparo e preconceito com as formas autogestionárias de produção habitacional, como se não fosse o povo o maior construtor de nossas cidades.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> RODRIGUES, E. L.(org.) – “União Nacional por Moradia Popular: Um pouco de nossa história de luta pela transformação da sociedade” in Organización y Lucha de la Secretaria Latino Americana de la Vivienda Popular, Caracas, no prelo.

## Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades – histórico dos programas

A autogestão na habitação corresponde a ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Na autogestão, verifica-se a *“a criação de uma alternativa de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que congrega os participantes daquele mutirão, a qual gerencia todo o processo de construção”* (BONDUKI, 1992). Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção da vida comunitária e da busca por qualidade de vida de grupos organizados a partir de movimentos populares.

A proposta autogestionária, desde o final da década de 80, passou a ser parte fundamental da agenda de lutas dos principais movimentos de moradia no Brasil. Inspiradas no modelo uruguaio<sup>14</sup>, a proposta serviu de base para a construção de conceitos da relação estado - sociedade, até hoje defendidos pelos movimentos, bem como da revisão da proposta de política habitacional. Segundo PAZ,

“As experiências de mutirão, as influências do sistema uruguaio e o programa FUNACOM<sup>15</sup> apontaram para as lideranças e assessorias da UMM-SP a matriz do que viria a ser o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular” (1996, p.107).

As experiências de autogestão na habitação tiveram início na década de 80, período do ressurgimento dos movimentos populares e da redemocratização do país. As primeiras experiências tiveram

---

<sup>14</sup> Desde o final da década de 80, os movimentos de moradia, inicialmente do Rio Grande do Sul e de São Paulo e depois de diversos estados, tiveram inúmeros intercâmbios com a Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua - FUCVAM, que desenvolve o modelo autogestionário desde o final da década de 60.

<sup>15</sup> Funaps Comunitário, programa autogestionário da Prefeitura Municipal de São Paulo (1989-1992)

caráter pontual, efetivadas por organizações populares apoiadas por profissionais da área, ONG's, pastorais da igreja católica, mecanismos de cooperação ou governos locais, ainda como “projetos-piloto”. Foi a partir de 1989, com os primeiros programas habitacionais autogestionários em alguns municípios, como São Paulo, Diadema, Santo André, em São Paulo, Ipatinga, em Minas Gerais, entre outros, que a proposta passa a fazer parte do rol de políticas públicas para habitação. Depois desses, outros programas foram criados em prefeituras e governos estaduais, com diferentes características e níveis de participação. O governo federal financiou poucos projetos, sempre em resposta a pressão de movimentos populares que, apesar de bem sucedidos, não tiveram continuidade até 2002.

A proposta de programas autogestionários de habitação financiados diretamente pelo governo federal esteve presente nas pautas dos movimentos populares desde a 1ª. Caravana da Moradia à Brasília, em 1988. Essa reivindicação coexistiu com o projeto de lei de iniciativa popular de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, apresentado em 1991. Junto com o desenvolvimento do PL e com a proposta de um Sistema Nacional de Habitação integrando Estados e municípios, a luta para que a autogestão integrasse a política nacional de habitação persistiu na pauta política dos movimentos.

Em 2003, com o advento da gestão do presidente Lula e a criação do Ministério das Cidades, a pauta foi novamente retomada desde as primeiras negociações travadas com o Ministério:

“A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construimos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história”.<sup>16</sup>

Como não havia, no cenário imediato, a possibilidade de viabilização de recursos orçamentários para habitação, o movimento apresentou uma proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que incluísse a modalidade de autogestão:

---

<sup>16</sup> UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, abril de 2003.

“A autogestão dos empreendimentos estabelece um processo emancipatório educativo das populações, garante uma melhor qualidade final das habitações, exclui os lucros estabelecidos por outros processos e, por extensão, garantem uma acesso mais democrático das famílias de menor renda. Neste sentido, a necessidade de inclusão do processo autogestionário para gerenciamento da produção das habitações, define um caráter fundamental de mudança nos moldes deste programa. Propomos que os próprios movimentos organizados de moradia sejam os agentes do empreendimento, para que possam desenvolver os projetos, efetuar a compra do imóvel, empreender a construção ou reforma e a gestão dos contratos de arrendamento”.<sup>17</sup>

A proposta apresentada ao MCidades já continha a maior parte dos princípios a serem atendidos na mudança da política de habitação, como a destinação de subsídios para as famílias de baixa renda e a retirada de restrições para o acesso das famílias, recursos para assistência técnica, mais transparência nos procedimentos de aprovação dos projetos, destinação de terras públicas para HIS e uso misto das edificações para comércio ou equipamentos sociais. Algumas alterações no PAR foram feitas, mas não atenderam a proposta da autogestão. As entidades continuaram pressionando o governo para que encontrasse uma alternativa.

Ao final de 2003, o Ministério das Cidades apresentou uma proposta de utilização do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para abrigar um programa autogestionário. Após negociações internas no governo entre o Ministério das Cidades e a CAIXA<sup>18</sup> e negociações com os movimentos, o Programa Crédito Solidário (PCS) foi aprovado em abril de 2004. Para os movimentos, o programa seria temporário, enquanto não se conquistava a aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, ainda sem consenso no governo e sem aprovação no Congresso Nacional.

Após a aprovação do programa, o Ministério divulgou, ainda em 2004, uma sistemática de seleção de projetos para as entidades. Para isso, elas deveriam remeter ao Ministério das Cidades uma proposta preliminar,

---

<sup>17</sup> UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, abril de 2003.

<sup>18</sup> A Caixa Econômica Federal atua como Agente Operador do FDS, cuidando da aplicação e retorno dos recursos e como Agente Financeiro, gerindo a aplicação dos recursos em programas habitacionais.

contendo informações da entidade, da área a ser utilizada e do projeto que seria construído. Nessa seleção, o Ministério recebeu 2.759 propostas e selecionou 684 em quase todo o país. A partir daí, as entidades deveriam entregar os projetos, documentos do terreno e aprovações nas Gerencias Regionais de Desenvolvimento Urbano (GIDURs) da Caixa. Nessa etapa, começam a surgir as grandes dificuldades para as entidades, já que o grau de exigência para os empreendimentos, por um lado, e a dificuldade das entidades, por outro, inviabilizava a maioria das propostas selecionadas. Nos anos de 2005, 2006 e 2007, apenas 158 empreendimentos urbanos chegaram à efetiva contratação.

Ao longo desse período, houve inúmeras manifestações, passeatas, acampamentos, ocupações e reuniões reivindicando a “desburocratização” do PCS. Sob essa palavra de ordem, os movimentos incluíram diversas questões, desde mudanças na sistemática de concessão de financiamento a mudanças de posturas, especialmente da Caixa, que dificultavam a viabilização das propostas.

Após a aprovação da Lei 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, as propostas dos movimentos sociais se voltaram para a sua estruturação. O projeto de lei que criou o SNHIS foi o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado no país, em novembro de 1991, com cerca de 1 milhão de assinaturas coletadas por movimentos sociais. Havia um entendimento, por parte dessas entidades, que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) centralizaria os recursos e os programas de urbanização de assentamentos precários e produção habitacional de baixa renda. No entanto, o lançamento do PAC Urbanização, fora do FNHIS, frustrou essas expectativas, gerando inúmeras críticas ao programa por parte dos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, uma análise jurídica da lei sancionada definiu que os recursos do FNHIS só poderiam ser destinados a entes públicos, excluindo as cooperativas e associações. Isso deu início a uma longa pressão por parte dos movimentos que só foi resolvida com a Medida Provisória 387/2007, convertida na Lei 11.578/2007, que admitiu o repasse de recursos diretamente às entidades. A partir daí foi criado o Programa Produção Social da Moradia, que teve sua primeira seleção concluída em março de 2009, já na vigência do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Essa questão tomou grande parte da agenda dos movimentos sociais, de 2006 a 2008.

Paralelamente, os dilemas do PCS continuavam, somando as

dificuldades de contratação a novas questões que diziam respeito à execução das obras. Por ocasião da 3ª. Conferência das Cidades, em novembro de 2007, o Ministério das Cidades e a Caixa lançaram uma série de medidas que alterariam fundamentalmente a forma de financiamento do PCS. Estas mudanças foram consolidadas na Resolução 121, de 09 de janeiro de 2008 e na Instrução Normativa 14, de 25 de março de 2008. Essas novas regras foram chamadas de Programa Crédito Solidário 2.

Durante o ano de 2008, um debate ocupou a pauta de negociações entre o governo e os movimentos de moradia: a revitalização do PCS ou a aposta no Programa Produção Social da Moradia, com recursos do FNHIS. Com os recursos não onerosos do FDS se esgotando, o PCS estaria inviabilizado, a menos que houvesse um aporte de recursos orçamentários para subsidiar o programa. Havia propostas ainda, de negociação com os bancos detentores de cotas no FDS para que os recursos deixassem de ser onerosos, mas essa proposta nunca prosperou. Os movimentos, ao mesmo tempo em que defendiam que os recursos deveriam ser destinados ao FNHIS, seguiram negociando mudanças no PCS. O XI Encontro Nacional da UNMP pautava: *“ampliar a destinação de recursos para o Programa de Produção Social da Moradia e propomos 500 milhões de reais para o orçamento de 2009 e a ampliação dos recursos disponíveis no Programa Crédito Solidário”*<sup>19</sup>.

No final de 2008, com a crise financeira mundial, o governo começa a gestar um novo pacote habitacional. Com a bandeira da construção de 1 milhão de casas e com uma série de negociações com os setores da indústria da construção civil, foi construído o chamado “Programa Minha Casa Minha Vida”. O PMCMV é, na verdade, um conjunto de programas habitacionais do governo federal, com diferentes fontes de recursos e faixas de renda atendidas. Podemos encontrar diferentes tipos de produção habitacional sob a “marca” MCMV. A 1ª etapa do programa compreendeu o período de 2009 a 2010. Esta etapa foi instituída pela Medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e demais normas infra legais. A 2ª etapa do programa (MCMV 2), iniciada em 2011, foi regulamentada pela Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

Ao mesmo tempo, os movimentos e o FNRU realizaram diversas atividades de mobilização como “Jornada de Lutas pela Reforma Urbana”, em novembro de 2008, com ocupações e manifestações em diversos Estados. Dessas mobilizações foram reabertos alguns canais

<sup>19</sup> UNMP, Documento final do XI Encontro Nacional de Moradia Popular, Goiânia, junho de 2008.

de negociação, que culminaram em uma audiência com o Presidente da República e outra com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rouseff, onde os movimentos reivindicavam que parte das 1 milhão de casas fossem construídas por autogestão. Desse processo de negociação surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E).

O programa MCMV-E destinou recursos orçamentários para o FDS. Parte de suas regras veio do antigo PCS e parte foi equiparada ao Programa MCMV destinado às construtoras. Para o MCMV-E foram destinados R\$ 500 milhões. Apesar da conquista de um programa autogestionário dentro do pacote habitacional, um dos questionamentos feitos pelos movimentos e demais entidades da sociedade civil foi justamente a não utilização do FNHIS na implementação do MCMV.

O MCMV-E incorporou várias propostas apresentadas pelos movimentos, mas ainda recebe críticas, como veremos adiante.

## **O Lugar da autogestão na política habitacional**

O Programa Crédito Solidário foi o primeiro programa habitacional criado pela gestão do Presidente Lula. Até o MCMV, o Ministério das Cidades aprimorou os demais programas já existentes como o Programa de Subsídio Habitacional e a utilização de recursos do FGTS, com uma importante inovação, as Operações Coletivas, instrumento conhecido como resolução 460<sup>20</sup>, criado para conceder subsídios habitacionais junto com financiamento, através da utilização de recursos do patrimônio líquido do Fundo.

Nesse sentido, houve grande expectativa sobre o PCS e sua capacidade de levar financiamento habitacional diferenciado em relação às opções existentes até então no FGTS e ao baixo valor dos programas subsidiados existentes. Podemos dizer que o PCS teve uma “curva de aprendizagem”, onde levou algum tempo tanto para as entidades se apropriarem do programa, como de adaptação do Programa e de seus agentes públicos na sua efetivação<sup>21</sup>. A Tabela 1 demonstra essa curva, bem como o início da operação do MCMV-E.

---

<sup>20</sup> Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004, aprovada pelo Conselho Curador do FGTS.

<sup>21</sup> Sobre esse processo de “aprendizagem”, ver o artigo de Jéssica Naime “Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa”, nessa coletânea.

**Tabela 1 – Volume de contratações do PCS e MCMV-E  
(Unidades habitacionais por ano)**

Ano	PCS - UH	MCMV E - UH	Total - UH
2005	1117		1117
2006	4376		4376
2007	5208		5208
2008	7839		7839
2009	1540	309	1849
2010	40	7564	7604
2011	50	1522	1572
Total	20170	9395	29565

Fonte: Caixa, 2011.

O Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, elaborado entre 2007 e 2009, reconheceu o papel das associações cooperativas e definiu entre suas diretrizes o estímulo à autogestão e à formação de cooperativas para a produção habitacional, garantindo-se a assistência técnica. Dentro da Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição da Habitação, o Plano prevê a construção de um Subprograma para Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas, com o objetivo de

“promover a oferta de unidades habitacionais urbanas destinadas aos Grupos de Atendimento 1 e 2 por meio da autogestão realizada por entidades privadas sem fins lucrativos (fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, entre outros tipos de entidades) articuladas com agentes de assistência técnica, cuja atuação está amparada pela Lei 11.124/05. A autogestão envolve a ajuda mútua dos beneficiários finais na produção, gestão e manutenção dos empreendimentos habitacionais que podem ser de propriedade cooperativa. Esse regime de propriedade imobiliária poderá se efetivar a partir de adesões por parte dos moradores desses empreendimentos<sup>22</sup>”.

No entanto, a participação da autogestão na política habitacional continuou residual. Apesar de não ser o único fator a ser analisado, é significativo o pequeno peso dos programas autogestionários no volume de recursos destinados e, em consequência, no número de

<sup>22</sup> Ministério das Cidades, Relatório Final do Plano nacional de Habitação, Brasília, 2008, página 149.

unidades produzidas. Além disso, poucas ações para fortalecer a capacidade de gestão das associações e cooperativas foram realizadas, tornando o processo muito mais efetivo pela iniciativa das entidades do que de uma política efetiva para o setor.

O Programa Minha Casa Minha Vida 1 contratou, de 2009 a 2010, o total de 1.005.128 unidades habitacionais, nos diferentes programas. Destas, 237.824 unidades tinham sido entregues até 31 de dezembro de 2010. As demais se encontravam em fase de produção.

**Tabela 2 - Quantidades de unidades habitacionais contratadas por faixa de renda**

Faixa de Renda (SMs)	Contratado (UHs)	Meta MCMV (UHs)	Percentual contratado sobre a meta
1 (0 a 3)	571.321	400.000	143%
2 (3 a 6)	284.772	400.000	71%
3 (6 a 10)	149.035	200.000	75%
<b>Total</b>	<b>1.005.128</b>	<b>1.000.000</b>	<b>101%</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

As metas de contratação atingiram mais de 1 milhão de unidades, tendo sido ultrapassada em 43% na Faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), porém não nas demais faixas (Tabela 2). É na Faixa 1 que faremos uma comparação entre as diferentes modalidades do MCMV. As unidades produzidas pelo MCMV-FAR, destinado às construtoras, é o principal investimento. Cabe destaque ao papel do FGTS, que atende, na maioria das vezes, de forma pulverizada, através do financiamento direto às pessoas físicas. Os subsídios concedidos aos municípios abaixo de 50 mil habitantes responderam por 11% das unidades contratadas. Os dois programas que tem entidades como promotoras - PMCMV-Entidades e Programa Nacional de Habitação Rural - somaram 3% de todo esse montante (Tabela 3).

**Tabela 3 - Distribuição de unidades contratadas na Faixa 1 por Programa**

<b>Programas</b>	<b>Total Uhs</b>	<b>%</b>
MCMV - FAR	404.407	71%
MCMV-E - FDS	9.395	2%
PNHRural	5.167	1%
Municípios abaixo de 50 mil	63.772	11%
FGTS	88.580	15%
<b>Total</b>	<b>571.321</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Vemos assim que, somadas as modalidades urbana e rural (PNHR), as entidades responderam por cerca de 3% das unidades contratadas no MCMV 1. Ainda assim, no final de 2011, decorrentes de denúncias feitas em outras áreas do governo, inicia-se um questionamento sobre os repasses de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos. O governo reagiu suspendendo o repasse dos recursos e realizando verificações nos projetos contratados. Os movimentos criticaram a criminalização das entidades sociais,

“considerando que é inaceitável, inexplicável e arbitrária a suspensão destes repasses, para Produção Social da Moradia, uma vez que os critérios de seleção, contratação e desenvolvimentos dos projetos são amplamente transparentes e obedecem tanto a lógica quanto o rito processual dos sistemas governamentais e jurídicos, com efetivo controle social<sup>23</sup>”.

Ao final do período de suspensão, todos os empreendimentos do MCMVE e do PNHR foram aprovados e retomados, mas restou claro a fragilidade do tema dentro da política habitacional.

## **Aspectos relevantes para o debate**

### **a. Formas de acesso ao financiamento habitacional**

As diferenças mais marcantes entre os Programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades estão na forma de financiamento de cada um deles. Apesar de ambos estarem abrigados no Fundo de

<sup>23</sup> UNMP, “Carta ao Povo Brasileiro do XII Encontro Nacional de Moradia Popular”, Belo Horizonte, 2011.

Desenvolvimento Social (FDS), a origem de seus recursos e a forma de concessão de financiamento são totalmente distintos. O PCS tem como recurso os próprios depósitos do FDS e o MCMV-E é baseado em recursos do Orçamento Geral da União repassados ao FDS, através da lei 11.977/2009.

O FDS foi criado em 1991, com recursos de aquisições compulsórias e voluntárias de cotas, por entidades financeiras, emitidas pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF) e pelo resultado de suas aplicações. Trata-se de recurso oneroso, que tinha, porém, um patrimônio líquido significativo que pôde dar melhores condições aos financiamentos.

O PCS é um programa de financiamento, onde o beneficiário retorna integralmente o valor de investimento, em até 20 anos, sem taxa de juros, o que o torna uma exceção no panorama dos demais financiamentos habitacionais da época, podendo ser tomado por famílias de menor renda em relação, por exemplo, àquelas atendidas pelo FGTS.

No PCS 1 havia alguns encargos a serem pagos durante a obra, como a atualização monetária do financiamento e o seguro, o que resultou em desequilíbrio financeiro em diversas obras, já que as famílias encontraram dificuldades em arcar com tais pagamentos, especialmente os idosos que tinham prêmio de seguro com valores às vezes maiores que a própria prestação da moradia. Esse tema foi alvo de muitas reivindicações dos diversos movimentos. Uma das mudanças mais importantes do PCS 2 foi que o FDS passou a arcar também com esses custos.

O MCMV, na faixa de 0 a 3 salários mínimos, tem uma equação financeira distinta, tanto em sua versão para entidades como naquela destinada à operação por construtoras (FAR). Ele tem recursos orçamentários e não parte do valor financiado, mas da capacidade de pagamento da família beneficiária, fixando as mensalidades em 10% da renda família e prazo de pagamento em 10 anos. Os tetos dos valores de financiamento foram fixados de acordo com os Estados e o porte dos municípios.

**Tabela 4 – Exemplos de financiamento e subsídio no MCMV.**

Renda familiar	Valor da prestação mensal	Valor a ser pago pela família	Subsídio (VF R\$ 65.000,00*)	% subsidiado
500,00	50,00	6.000,00	59.000,00	90,8%
800,00	80,00	9.600,00	55.400,00	85,2%
1.000,00	100,00	12.000,00	53.000,00	81,5%
1.200,00	120,00	14.400,00	50.600,00	77,8%
1.400,00	140,00	16.800,00	48.200,00	74,2%
1.600,00	160,00	19.200,00	45.800,00	70,5%

\* Valor máximo da unidade habitacional no MCMV2

Com essa equação, adotou-se um subsídio parcial bastante significativo, como princípio do atendimento às necessidades habitacionais das famílias de mais baixa renda. Essa sempre fez parte da agenda dos movimentos de moradia, que entendem que o valor de financiamento não deve estar atrelado à capacidade de pagamento, mas à necessidade habitacional.

“A falta de uma forte política de subsídio, de recursos massivos para as regiões metropolitanas, de integração das políticas setoriais, de programas que fortaleçam a autogestão, aliada ao clientelismo e a burocracia excessiva dos programas habitacionais, têm provocado um fenômeno curioso: mesmo com o governo produzindo moradias, o déficit habitacional só aumenta e se concentra cada vez mais, entre os mais pobres.”<sup>24</sup>

Outra inovação trazida pelo MCMV que já havia sido alvo de inúmeras propostas apresentadas pelos movimentos foi a exclusão da análise cadastral dos beneficiários. Inúmeras famílias não podiam ser atendidas no PCS por ter seu nome inscrito no Sistema de Proteção ao Crédito (SPC) ou no SERASA.

<sup>24</sup> UNMP, “Carta aberta em defesa da moradia e da reforma urbana”, abril de 2007.

**Tabela 5 - Síntese das regras de financiamento**

	<b>PCS 1</b>	<b>PCS 2</b>	<b>MCMV-E 1</b>
Valor do Encargo mensal	VF/240 + seguro	VF/240	De R\$ 50,00 a 135,00
Subsídio direto	Não há	Não há	Até 90% do VF
Prazo de amortização	Até 20 anos	Até 20 anos	10 anos
Taxa de juros	0%	0%	0%
Atualização monetária	Sim	Sim	Sim
Encargos pagos durante a obra	Atualização monetária + seguro	Não há	Não Há
Seguro	Pagos pelo beneficiário	Pagos pelo FDS	Não há
Análise de capacidade de endividamento	Sim	Sim	Não
Renda atendida	De 1 a 3 SM Até 20% de 3 a 5 SM	De 1 a 3 SM Até 20% de 3 a 5 SM	De 0 a R\$ 1395,00*
Análise cadastral (SPC/Serasa)	Sim	Sim	Não
Análise CADMUT / CADIN	Sim	Sim	Sim
Desconto por adimplência	Não há	5%	Não há

\* O valor de R\$ 1395,00 correspondia a 3 salários mínimos na ocasião do lançamento do programa. No MCMV2 esse valor foi atualizado para R\$ 1600,00 o que corresponde atualmente a 2,57 SM.

No entanto, no entendimento de parte dos movimentos de moradia, este modelo de financiamento ainda não atende a uma verdadeira política autogestionária, pois os financiamentos são individuais, fazendo do empreendimento uma soma de financiamentos. A proposta defendida é que o financiamento deve ser coletivo, ao grupo como um todo, podendo ou não ser individualizado ao final do processo.

#### b. Acesso à terra para habitação

O componente fundiário do Programa Minha casa Minha Vida tem sido um dos mais questionados por entidades do movimento social, ONG's e estudos acadêmicos. Em manifesto lançado logo após o Programa, o Fórum Nacional de Reforma Urbana afirma: *“O resultado desta prática pode ser observado nas cidades brasileiras: a construção de bairros populares periféricos e segregados da cidade, que contribuem para a*

*continuidade da exclusão social que atinge considerável parcela da população brasileira e para o aumento da violência urbana”*<sup>25</sup>. Além disso, o FNUR propõe a utilização de uma série de instrumentos do Estatuto da Cidade para vincular a execução do programa à exigência de cumprimento da função social da propriedade urbana.

O que se percebe é a ausência de uma política pública fundiária em todos os níveis. Ao deixar para o mercado de terras a função de regular onde e como será a produção habitacional, o poder público renunciou a um de seus principais papéis na sociedade. Os instrumentos construídos coletivamente e presentes no Estatuto da Cidade não têm tido chance de serem implementados diante da voracidade da especulação imobiliária e da falta de intervenção do poder público. O debate federativo sobre o tema é praticamente inexistente e os municípios, com poucas exceções, praticamente não tem conseguido enfrentar o problema.

Tanto o PCS quanto o MCMV-E podem financiar aquisição de terrenos para construção, assim como aceitam terrenos doados ou cedidos pelo poder público ou adquiridos pelo grupo de famílias beneficiárias. Como o financiamento é viabilizado diretamente pelas entidades junto ao governo federal, o apoio do poder local nem sempre está presente. Nesses casos, cabe à entidade disputar com agentes privados, terras urbanas viáveis para habitação. É importante lembrar que nas experiências locais de autogestão, em geral, coube ao Poder Público promover a obtenção e disponibilização da terra urbanizável.

Com o valor da terra “embutido” no valor da unidade, vale a lógica do terreno mais barato, pois quanto menos se gastar na terra, mais sobrar para a construção da unidade. Isso tem levado as entidades a ficarem com os terrenos que sobram no mercado, especialmente no atual período de *boom* imobiliário provocado pelo PMCMV.

Sem capital, nem suporte institucional, as entidades peregrinam por imobiliárias e proprietários de terra até conseguirem um terreno que tenha viabilidade técnica, preço acessível e a disponibilidade de ser adquirido após todo o desenvolvimento do projeto, aprovações nos órgãos de licenciamento e enquadramento nas regras dos programas. Em geral, esses processos têm levado mais de um ano, com casos que chegam a quatro ou cinco anos. Em decorrência disso, diversas entidades já perderam áreas identificadas, onde já se havia investido recursos para projetos e aprovações. Nessas situações, todo o custo

<sup>25</sup> FNUR, Boletim “A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida”, abril de 2009.

financeiro é arcado pela própria entidade, através de recursos de cooperação ou das contribuições das próprias famílias sem-teto.

Para serem utilizados no programa, os terrenos devem ter a regularidade previamente atestada, nos âmbitos da propriedade, do parcelamento e da edificação a ser construída, diferindo da prática de boa parte dos programas públicos de habitação social desenvolvidos até então no país. Essa exigência, se por um lado, garante ao beneficiário a escritura do imóvel ao final do processo, está muito distante da realidade das terras urbanas e dos processos de licenciamento nos órgãos públicos. Na cidade de São Paulo, por exemplo, o período médio de aprovação de um empreendimento habitacional tem sido de um ano e meio. Além disso, para um terreno ser aceito no programa, pendências no cartório de registro de imóveis, tais como retificações, finalização de inventários e dívidas incidentes, devem ser solucionadas antes da aquisição, causando um círculo vicioso, que retira desses imóveis a possibilidade de serem adquiridos pelas entidades. Empresas maiores têm adquirido esses imóveis com recursos próprios, solucionado as pendências e depois os colocando nos programas, a preços maiores.

Essa realidade desenhada no PCS pouco se alterou no MCMV-E, apesar de ser uma das questões mais presentes nas críticas dos movimentos de moradia em seus documentos e manifestações. No entanto, no processo de negociação que levou à criação do MCMV-E, em reuniões com o presidente Lula e a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, as entidades apresentaram a proposta do que veio a ser chamado de Modalidade Compra Antecipada:

“Contratar em duas etapas: 1º Liberar recursos (2% a 4% do valor do empreendimento + custo do terreno) para aquisição de terrenos, projetos, topografia e sondagem e capacitação do grupo pra autogestão na fase pré-obra, mediante entrega da documentação para análise da viabilidade; após elaboração dos projetos e aprovações, realiza-se a 2ª contratação para construção das casas; o terreno ficaria em nome da associação até a contratação do 2º contrato de financiamento das moradias. A garantia real para a CAIXA seria o próprio terreno<sup>26</sup>”.

---

<sup>26</sup> UNMP, “Sugestões para a Reformulação do Programa Crédito Solidário”, janeiro de 2009.

Apesar de ter sido aceita nas mesas de negociação, essa modalidade encontrou muita resistência interna no governo e só foi regulamentada um ano e três meses depois<sup>27</sup>. Ainda assim, é vista com desconfiança e pouquíssimo divulgada e utilizada<sup>28</sup>. Embora a operação permaneça garantida pela alienação fiduciária, é certo que o projeto ainda necessitará passar pelo procedimento de licenciamento urbanístico e ambiental o que introduz certo grau de imprevisibilidade em relação à conformação final do empreendimento<sup>29</sup>. O “risco do negócio” que anteriormente a criação dessa modalidade era da entidade organizadora, agora é dividido com o ente estatal. Diante disso, os movimentos nacionais, em sua caravana à Brasília, em outubro de 2011, reivindicaram a realização de seminários com as entidades e a Caixa dos Estados para discussão e implementação da modalidade.

A Compra Antecipada é vista como uma ferramenta importante que, ao mesmo tempo, reconhece as dificuldades das entidades no mercado imobiliário, colocando alguma vantagem em suas mãos e também faz, pela primeira vez, um contrato com a associação ou cooperativa, que será individualizado somente na segunda etapa do processo, rompendo o formato de financiamento somente ao beneficiário. Está na agenda atual do movimento de moradia a regulamentação de modalidade que contrate também a obra em nome da entidade.

### c. Gestão da produção habitacional

Desde a sua criação, o PCS admitiu três regimes de construção para a produção das moradias: “a) *autoconstrução, pelos próprios beneficiários; b) auto-ajuda ou mutirão; ou c) administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para execução de serviços que demandem maior especialização*”<sup>30</sup>. No MCMV-E, admitiu-se ainda o regime “empreitada global”. Ainda de acordo com as INs, a opção pelo regime de

<sup>27</sup> Resolução 143 do FDS.

<sup>28</sup> Na primeira fase do MCMV-E, foram comprados apenas 6 terrenos nessa modalidade, todos na Região Metropolitana de São Paulo.

<sup>29</sup> Diz a Resolução CCFDS nº 143/2009, no item 15.6, letra d: “e) Excepcionalmente, devidamente justificado pela Entidade Organizadora, os Agentes Operador e Financeiro poderão autorizar a contratação de operação cujo projeto de loteamento ou condomínio não tenha sido aprovado pela Prefeitura, desde que seja possível analisar a viabilidade técnica, de infra-estrutura, fundiária e urbanística do empreendimento;”

<sup>30</sup> Instrução Normativa (IN) 39/2005.

construção deve ficar a critério dos beneficiários finais, mas no MCMV-E, para a construção de empreendimentos verticalizados exige-se a experiência da entidade ou de sua assistência técnica. Em todos os empreendimentos devem ser eleitas duas comissões, a CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras e a CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento. Cada uma das comissões é formada, no mínimo, por um representante da entidade e dois representantes dos beneficiários e devem ser distintos entre si. A CAO tem a competência de coordenar a obra e a CRE, de gerenciar os recursos do FDS.

As entidades que tinham a autogestão em sua concepção política e organização tiveram que se adaptar aos regimes estabelecidos. De modo geral, optaram pela “administração direta” com mutirão parcial. Nesse regime, a entidade contrata uma assessoria técnica multidisciplinar, que elabora o projeto, acompanha a execução das obras e forma um grupo gestor para as tarefas administrativas, de compra de materiais e de contratação de trabalhadores e/ou serviços. As etapas das obras são contratadas uma a uma, de acordo com a sua complexidade, com prestadores de serviços diversos. Nessa modalidade não há uma construtora responsável por toda a obra. A gestão financeira é feita pela CRE. As famílias participam da gestão do empreendimento através das assembleias, das comissões de obra e do trabalho mutirante. Como as entidades não possuem capital de giro, foi aprovada a liberação antecipada de cada uma das parcelas da obra; somente após a execução e correspondente verificação da etapa executada, a Caixa libera a parcela seguinte.

Este modelo de gestão ainda sofre bastante discriminação e não foi totalmente incorporado pelo Programa. Questiona-se a capacidade das famílias no processo de gestão, a experiência da entidade e da assistência técnica, principalmente em relação aos “riscos” do empreendimento. Os movimentos têm empreendido, ainda que com precários recursos, atividades de capacitação e intercâmbio a fim de difundir a proposta autogestionária.

Paralelo a esse processo, foi observado um processo oposto, que vem sendo realizado por algumas entidades. É a empreitada global travestida de administração direta, onde a proposta é toda formatada por uma construtora, sem a participação das famílias beneficiárias, e apresentada por uma entidade habilitada no programa. Além disso, a entidade apresenta a proposta como “administração direta”, tendo com isso a antecipação de parcela – o que não ocorreria na modalidade

empreitada global - e a dispensa da avaliação de risco da construtora. Essa tem sido uma distorção do programa, qualificada como “barriga de aluguel” pelo Ministério das Cidades e que toma o lugar de iniciativas efetivamente gestadas pela organização comunitária.

#### d. Luta contra a burocracia estatal

Além das questões gerais relacionadas com a formulação e execução da política habitacional do governo federal, as entidades do movimento popular também incluíram em sua pauta de reivindicações a necessidade de superar os entraves burocráticos que dificultam ou mesmo impedem a contratação e a boa execução dos projetos habitacionais autogestionários. Um ano após o lançamento do PMCMV, a UNMP denunciava:

“Desde que o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades foi aprovado, as Associações e Cooperativas têm encontrado enormes dificuldades e inúmeros obstáculos para avançar nesta modalidade de Produção de Moradia Popular. A cada passo dado aparece uma dificuldade ou uma nova exigência, dificultando o acesso aos recursos de forma ágil e sem burocracia, impossibilitando, na prática, que a parceria para construção de moradia popular com famílias de renda até três salários mínimos saia do papel<sup>31</sup>”.

A burocracia governamental é estrepante nas relações com grupos organizados de origem popular e ao realizar interpretações excessivamente conservadoras da legislação, a multiplicação de procedimentos internos pouco transparentes e a adoção de encargos que aos movimentos pesam demasiadamente além do necessário, impõe a estes a necessidade de se dedicarem a uma agenda que exige maior especialização por parte das lideranças, capacidade técnica por parte dos agentes técnicos e disposição de mobilização por parte da base social dos movimentos.

O PMCMV-E está assentado em uma legislação (Leis, Decretos, Instruções Normativas e Manuais Operacionais) que pouco incorporou das regulamentações anteriores dos programas autogestionários. Isso, aliado ao fato de que a estrutura operacional é extremamente pulverizada e assimétrica, tem gerado pontos de conflito permanentes.

---

<sup>31</sup> UNMP, Manifesto Minha Casa, Minha Vida: Tá na hora de sair do papel”, abril de 2010.

Reunindo questões que dizem respeito a problemas de interpretação da legislação, ausência de regulamentação ou mesmo descumprimento de aspectos legais que se relacionam com os projetos, os movimentos passaram a pressionar o governo para realizar aperfeiçoamentos no programa. São realizados debates, por exemplo, sobre os elementos técnicos que devem ser exigidos da entidade organizadora para que uma proposta de compra antecipada possa ser aceita como apta, sobre a obrigatoriedade do registro da incorporação imobiliária junto ao Cartório de Registro de Imóveis anteriormente a conclusão da obra e sobre a remuneração do trabalho social anteriormente ao início da obra, ainda não admitido no programa.

Em documento recente, são relacionadas como demandas dos movimentos, entre outras<sup>32</sup>:

“Estruturação da GIDUR com a ampliação da equipe de análise e com perfil para se relacionar com os movimentos sociais; Imediata contratação dos projetos de compra antecipada protocolados e que já possuem parecer técnico da assessoria das entidades ou projeto aprovado/Suspensão da exigência da ART ou RRT de execução para as assessorias técnicas nos projetos de autogestão (administração direta)/ Rapidez na liberação das parcelas dos projetos e obras em andamento (no máximo 30 dias)/ Abertura das “Caixas-Pretas” (manuais internos da CAIXA) para que os critérios de análise dos projetos sejam conhecidos por todos/ Participação dos técnicos da CAIXA no acompanhamento nas negociações com os proprietários e nos processos de licenciamento junto aos órgãos públicos / Participação dos técnicos operacionais e dos advogados nas reuniões de acompanhamento dos projetos / Antecipação das liberações de recursos para a elaboração do projeto social e acompanhamento das famílias na etapa de projeto”.

A discussão sobre temas estritamente relacionados com o cotidiano dos projetos, por um lado permite que as lideranças dos movimentos se apropriem de aspectos técnicos que impedem o avanço do programa autogestionário. Entretanto, tais temas também consomem energias que poderiam estar direcionadas para questões mais estratégicas da luta. Administrar os dilemas burocráticos

---

<sup>32</sup> UMM/SP. Carta Aberta à população, distribuída em 17/04/2012 durante protesto na agência matriz da Caixa Econômica Federal.

cotidianos e continuar a reivindicar os avanços políticos necessários às políticas de desenvolvimento urbano é o desafio a ser enfrentado na atual etapa das lutas populares.

#### e. O papel da Assessoria técnica

Numa síntese didática, podemos assumir a definição segundo a qual a assessoria técnica dos projetos autogestionários é o resultado da aliança política entre profissionais comprometidos com a produção social da cidade e os movimentos de moradia comprometidos com a transformação social<sup>33</sup>. A relação entidade/assessoria técnica constitui, historicamente, a essência da proposta autogestionária. Isso permite conceber a moradia não apenas como uma mercadoria a ser consumida, mas como uma forma de inclusão dos cidadãos nos processos econômicos, sociais e políticos.

No caso dos programas autogestionários federais, entretanto, a questão ainda não está corretamente posicionada. Desde o surgimento do programa Crédito Solidário, é inegável que ela evoluiu, mas ainda se coloca como uma das insuficiências graves que os programas precisam corrigir.

A regra inicial do Crédito Solidário não se dedicou a detalhar o que seria o conteúdo do trabalho de assessoria técnica. E, país afora, a concepção pode variar da simples assistência técnica que elabora o projeto e coordena a produção das unidades habitacionais até a construção coletiva da escolha dos terrenos, da elaboração dos projetos, da capacitação das famílias para o processo autogestionário e para a execução da obra de maneira compartilhada.

A atual regulação do PMCMV-E considera a assessoria técnica como participante necessário do processo e, inclusive, detalha quais as ações que são remuneradas com os recursos do programa. No caso da modalidade Compra Antecipada, está prevista a possibilidade de liberação de recursos na etapa de elaboração dos projetos, algo não previsto nas demais modalidades e fundamental para possibilitar as condições materiais para o trabalho dos profissionais dedicados a este modo de produzir habitação.

---

<sup>33</sup> ARANTES. Pedro Fiori. Assessoria técnica para Autogestão. Palestra proferida no Seminário “Práticas de Morar. Ciclo Intenacional de Debates - ONG Cidade. Porto Alegre, Faculdade de Arquitetura/UFRGS; 09.12.2011. Disponível em: [www.youtube/watch?v=RFUaMisa90Y&feature=relmfu](http://www.youtube/watch?v=RFUaMisa90Y&feature=relmfu).

Outro aspecto a ser considerando é que o conteúdo do trabalho das assessorias técnica também precisa ser reavaliado. As implicações práticas da necessidade de legalização dos empreendimentos exigem a capacitação de advogados para que se aproximem das formas de atuação dos movimentos populares e adotem posturas propositivas para superar os gargalos jurídicos a que os projetos estão submetidos. Também, cada vez mais se percebe a necessidade de apoio para a administração e gestão financeira que é de responsabilidade das entidades. As novas redes de articulações políticas que se fortalecem, como a da economia solidária, são possibilidades que, se vierem a ser introduzidas, poderão ampliar a qualidade e a sustentabilidade econômica dos empreendimentos.

O documento final do último encontro da UNMP indicou a urgência da criação de uma

“rede nacional para integração das assessorias técnicas, da formação e capacitação para autogestão destinada ao gestor popular, assessoria multidisciplinar e servidores da Caixa, de promover assessoria multidisciplinar, envolvendo diversas áreas: social, arquitetura, engenharia, jurídica, administrativa financeira, comunicação, e da necessidade de criação de uma escola nacional de formação política para lideranças do movimento de moradia (multiplicadores) e assessores (formação política e formação em autogestão)”<sup>34</sup>.

#### f. A importância do trabalho social

O trabalho social (TS) é um componente que foi ganhando cada vez mais espaço nos programas habitacionais, depois de muita luta por seu reconhecimento. Se para qualquer empreendimento habitacional o trabalho social é fator necessário para a agregação social e a convivência, nas iniciativas autogestionárias ele é o princípio de qualquer ação. Historicamente, o trabalho social vinha sendo desenvolvido de forma voluntária, ou até clandestina, pelas próprias organizações, com recursos da assessoria técnica não explicitados. O MCMV-E trouxe não só a obrigatoriedade de sua execução, como a designação de recursos segregados. No MCMV-E 1, esses valores eram cerca de 0,5% do valor da obra; no MCMV-E 2, chegam a 2%.

---

<sup>34</sup> UNMP, “Declaração do XII Encontro Nacional de Moradia Popular”, Belo Horizonte, 2011.

O trabalho social na autogestão visa tanto a participação de todos em todo o processo, quanto a continuidade dessa organização para a vida comunitária. Além disso, traz os valores políticos da organização e da mobilização vinculados à visão de mundo daquele movimento social.

No entanto, a orientação formal dos normativos de TS não faz qualquer distinção sobre o seu conteúdo quando da autogestão, gerando estranheza e algumas incompatibilidades. Nos processos autogestionários, as famílias não são meros beneficiários das unidades produzidas, mas seu principal agente. Nesse sentido, são tomadores de decisão e, portanto, responsáveis pelo bom andamento do processo.

As entidades têm reivindicado que os recursos para o TS sejam disponibilizados desde o processo de preparação do grupo e desenvolvimento dos projetos, onde a participação é imprescindível para garantir o andamento do empreendimento. No entanto, os recursos somente são disponibilizados após a contratação da obra, o que quer dizer, depois que todo o projeto já foi elaborado e aprovado<sup>35</sup>. Além disso, há críticas de que as regras do projeto do trabalho social têm um formato pouco maleável, o que induz a projetos pouco aderentes ao processo de cada grupo.

Por fim, ainda há discussões sobre o papel das entidades e o papel dos técnicos sociais. Vimos casos onde é a própria entidade que assume o TS e outros em que o trabalho dos técnicos está dissociado do processo de organização. Certamente, é um tema recente e que precisa ser melhor desenvolvido.

#### g. Relação com os cartórios

A exigência de legalização prévia dos empreendimentos colocou o movimento em contato com um ator pouco afeito ao regime democrático: o Cartório de Registro de Imóveis. Os Cartórios são verdadeiras empresas familiares de prestação de serviços públicos que na tradição privatista brasileira incorporaram características de forte e excessivo apego ao formalismo e a defesa incondicional de um modelo tradicional, individualista e descomprometido com a função social da propriedade. As alterações recentes na forma de concessão pública desse serviço não produziram, via de regra, alteração nesse modelo.

---

<sup>35</sup> Na Compra Antecipada, os recursos podem ser disponibilizados após a compra do terreno.

Os terrenos onde os projetos habitacionais são construídos têm, em algum momento, algum tipo de pendência jurídica: ou são glebas maiores que necessitam de parcelamento ou são áreas pendentes de retificação do perímetro, ou devem tributos ao Estado, entre outras particularidades. São, como já dito, os terrenos que sobraram no mercado imobiliário.

Aos cartórios não se poderia exigir que deixassem de aplicar a lei, mas igualmente não é razoável que diante de questões novas postas pela legislação urbanística, também recusem o seu cumprimento. Os movimentos atuaram fortemente durante o processo de construção da legislação do PMCMV para garantir a gratuidade dos serviços registrais e a desburocratização dos procedimentos de registro e averbação dos títulos da regularização fundiária de interesse social e dos novos empreendimentos habitacionais populares.

A lei do programa MCMV incorporou esta reivindicação, estabelecendo que:

“(...) Art. 43. Os emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis residenciais adquiridos do FAR e do FDS; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994. (...)”

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

É um cenário de constante enfrentamento, no qual inclusive a ação direta por meio da ocupação da sede de um Cartório na cidade de São

Paulo, ocorrida em 2011, já foi utilizada como mecanismo de pressão para solucionar impasses de origem registral. O embate com o setor tende a se ampliar na medida em que os programas autogestionários vão se nacionalizando e novas questões surgem dos casos concretos. Estes impasses têm impulsionado os movimentos a discutirem as bases jurídicas sobre as quais atuam.

## **Desafios para a produção habitacional autogestionária**

Para que a produção autogestionária de habitação avance, é preciso se debruçar sobre temas que ainda não estão incorporados ou desenhados com a precisão que a questão exige. Deixamos aqui, alguns temas que carecem de trabalho e discussão, mas fundamentalmente de enfrentamento no âmbito político, no sentido do fortalecimento da organização social e de uma economia solidaria que se contrapõe ao modelo privatista predominante.

O reconhecimento das entidades populares como agentes promotores dentro da política nacional de habitação é, sem dúvida, uma conquista dos movimentos populares. No entanto, ainda há muito que avançar para a consolidação dessa proposta na **política nacional de habitação** e, ainda mais, para o aprofundamento do conceito da autogestão nessa política.

Um dos aspectos que podemos evidenciar é que ainda há uma utilização indevida do **conceito de produção privada de habitação**, quando tratamos dos financiamentos destinados às entidades. A entidade é vista como um terceiro, não identificado com os “beneficiários”, que tem essa denominação exatamente porque são vistos como público alvo da política e não como seu agente. Essa visão confronta-se com a concepção autogestionária, onde justamente não existe essa diferenciação e a entidade é a representação da vontade e ação coletiva.

A construção de uma **política fundiária** é urgente. Não é possível uma política de fôlego que não se baseie em ações concretas do poder público para dar acesso à terra urbanizada e bem localizada para os mais pobres. Deixar isso para o mercado imobiliário é premiar a especulação e se omitir numa questão central para o futuro – e o presente – de nossas cidades. Além de seu papel regulador, o Estado precisa promover ações efetivas para rever o modelo de produção periférica de habitação social.

Também é preciso avançar na **gestão coletiva da produção habitacional**. É preciso resgatar e valorizar as iniciativas que rompem com a forma tradicional de concentração de saber e poder na tomada de decisão e na execução dos projetos habitacionais. A capacitação dos agentes e a utilização de ferramentas que permitem a participação do grupo em todos os momentos do projeto e da obra são fundamentais para o fortalecimento da autogestão. É preciso aprimorar os instrumentos de controle e monitoramento para que cada família participante tenha condições de acompanhar e incidir no processo. Essa participação não servirá apenas para que o conjunto habitacional fique melhor executado ou tenha custos mais racionalizados, mas para imprimir uma cultura de participação na vida dessas pessoas.

Por fim, é preciso questionar se o modelo da “casa própria” continuará sendo o único modelo para acesso à moradia apoiado pelas políticas públicas. Os movimentos têm trazido, ainda que de forma periférica, discussões como a **propriedade coletiva**. Tal tema não tem tido a atenção necessária, mas pode trazer luz ao debate e apontar outras construções teóricas e práticas habitacionais que superem esse modelo.

### **Marco jurídico da autogestão**

Qual o conceito que melhor define os processos de autogestão nos tempos atuais? A luta por autogestão poderia experimentar, além da propriedade individual, também as formas cooperativas ou coletivas de propriedade? Os tributos devem incidir igualmente sobre a mão de obra mutirante, sem qualquer distinção em relação à mão de obra assalariada? O procedimento de construção das unidades no regime autogestionário é idêntico aos das empresas de incorporação imobiliária?

Todas estas questões são temas pouco discutidos na formulação da política de habitação e mesmo entre os principais sujeitos do processo. O último Encontro Nacional da UNMP aprovou a necessidade de lutar pela construção de um marco legal no estado brasileiro, que reconheça a propriedade coletiva e o direito ao trabalho associado, fortalecendo os princípios da cooperação e da reciprocidade em nossos empreendimentos. Construir um marco jurídico abarcando tais temas contribuiria para que a noção constitucional de estímulo ao

cooperativismo e ao associativismo<sup>36</sup> deixasse de ser mero comando genérico. Uma legislação ampla e direcionada aos problemas concretos do cotidiano das entidades é um caminho para desarmar as estruturas burocráticas que ainda resistem a mudanças na forma de produzir cidades.

É uma articulação que está apenas se iniciando e cujo alcance dependerá da capacidade do movimento por reforma urbana em priorizá-la entre suas bandeiras. Mas, qual caminho não se faz caminhando?

## Bibliografia

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 01, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Consórcio PLANHAB. *Plano Nacional de Habitação: versão para debates*. Brasília, 2009. (mimeo)

Coletivo Usina. Reforma urbana e autogestão na produção da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática. In: *Benini, Édi; Faria, Maurício Sardá de; Novaes, Henrique; Dagnino, Renato (Org.). Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária - vol II. São Paulo: Outras Expressões, 2012.*

LAGO, Luciana C.. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-antiores/11/86-pagina-inicial>>

MOREIRA, Fernanda Accioly. *O lugar da Autogestão no Governo Lula*. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RODRIGUES, Evaniza Lopes; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: Carvalho, Celso e Rossbach, Anaclaudia (Org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades e Cities Alliance, 2010.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato e NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional

---

<sup>36</sup> Diz o art. 174, §2º da Constituição: A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

do país. *Blog da Raquel Rolnik*, São Paulo, 2008. Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com>>

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves, MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital e UFRJ/IPPUR/Observatório das Metrôpoles, 2011.

## **Documentos e sites**

Documentos do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da União Nacional por Moradia Popular – acervo das entidades e acervo pessoal – 2002 a 2011.

Legislação e relatórios dos Programas Crédito Solidário ao MCMV Entidades – sites do Ministério das Cidades e da Caixa e acervo pessoal.

Fórum Nacional de Reforma Urbana [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

União Nacional por Moradia Popular [www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)

Ministério das Cidades [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

## **Anexos**

### **Anexo 1. Resoluções do Programa Crédito Solidário**

#### **Resolução 93 de 28/04/2004**

Cria o Programa Crédito Solidário

#### **Resolução 98 de 08/12/2004,**

Aumento do prazo de carência, antecipação de parcela de desembolso, alteração dos instrumentos de garantia de risco do FDS.

#### **Resolução 100 de 16/02/2005**

Criação do Fundo garantidor

#### **Resolução 101 de 22/05/2005**

Alteração dos instrumentos de garantia de risco do FDS

#### **Resolução 102 de 23/11/2005**

Amplia o escopo das entidades que podem participar do PCS, alteração do limite de financiamento e de avaliação do imóvel no RJ e SP, alteração da taxa de equilíbrio paga ao FDS, possibilidade de financiamento de unidades novas prontas.

#### **Resolução 103 de 23/11/2005**

Altera forma de garantia

#### **Resolução 108 de 13/10/2006**

Renda passa a ser contada em valor, não em Salários mínimos; alteração do limite de financiamento e de avaliação do imóvel no RJ, DF e SP e cidades acima de 50 mil habitantes.

**Resolução 110 de 04/12/2006**

Alteração do limite de financiamento e do imóvel, ampliação do prazo de carência e de obras.

**Resolução 112 de 02/01/2008**

Alteração do limite de financiamento e do imóvel

**Resolução 117 de 02/01/2008**

Autorização pra repactuação de prazos de obras em atraso

**Resolução 121 de 09/02/2008**

Reestruturação do programa (PCS 2)

**Resolução 125 de 25/03/2008**

Alteração dos limites de renda dos participantes do programa, ampliação do prazo de carência, Autorização pra repactuação de prazos de obras em atraso.

**Resolução 127 de 02/04/2008**

Alteração da forma de atualização do saldo devedor.

**Resolução 132 de 03/10/2008**

Define a participação dos idosos no PCS, restringe a caução a aporte de estados e municípios.

**Resolução 137 de 09/04/2009**

Estabelece os critérios para renegociação do saldo devedor dos contratos do Programa Crédito Solidário

## **Anexo 2. Legislação - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades**

**Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009**

Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no Art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

**Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009**

Regulamenta a Resolução nº 141, de 10/07/2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Habitacional Popular Entidades Minha Casa, Minha Vida, com a utilização dos recursos da União previstos no art. 17 da MP 459, de 25 de março de 2009 e no Art.16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009.

**Resolução nº 143, de 26 de novembro de 2009**

Altera a Resolução do Conselho Curador do FDS nº 141, de 10 de junho de 2009, que criou o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida, para definir condições de financiamento direto com a Entidade Organizadora.

**Portaria nº 313, de 01 de julho de 2010**

Estabelecer diretrizes gerais e cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito das Ações de Apoio à Produção Social da Moradia e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, ambas executadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Programa Habitacional Popular – Entidades, Minha Casa Minha Vida – PHP-E, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.

**Portaria nº 434, de 9 de setembro de 2010**

Dispõe sobre o calendário de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, referente ao exercício de 2010, para fins de participação nos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades, e dá outras providências.

**Resolução nº 182 de 18 de agosto de 2011**

Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV - E.

**Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011**

Regulamenta a Resolução nº 182, de 18/08/2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E, com a utilização dos recursos da União previstos no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

**Portaria Interministerial nº 464, de 30 de setembro de 2011**

Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica.

**Resolução 183, de 10 de novembro de 2011**

Revisão do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

**Medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009.**

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.

**Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009**

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

**Decreto 6962/2009 - Minha Casa Minha Vida**

Regulamenta a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV

**Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

**Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010**

Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

**Instrução Normativa nº 934 (RFB), de 27 de abril de 2009**

Dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

# Programa Crédito Solidário: avanços em direção à autogestão ou Cavalos de Troia dentro das “muralhas” do confronto político?

*Felipe Drago*<sup>37</sup>

## Introdução

Pelo menos nos últimos quarenta anos, grupos de ativistas vinculados a movimentos sociais urbanos de diversas procedências construíram uma trajetória na qual, em muitos casos, gradativamente, reuniões políticas inflamadas e ações de contestação, como as ocupações de terra e imóveis, cederam espaço à participação em espaços institucionais, à gestão de empreendimentos habitacionais e ao manejo da colher de pedreiro.

Nos anos 1990-2000 muitos ativistas e lideranças de movimentos passaram a integrar instâncias oficiais de poder, especialmente junto a governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A participação nas estruturas de poder criou a possibilidade da gradativa substituição das lutas politicamente combativas por ações que trariam benefícios concretos para os militantes. A novidade da participação dos movimentos nestes espaços de poder poderia significar que o *confronto* com o Estado estaria sendo substituído pela *cooperação* e, no limite, pela institucionalização de suas ações. Ou seja, supostamente, a partir de então, os movimentos não precisariam mais levantar certas bandeiras políticas. Deveriam agir propositiva e positivamente no sentido de operar as políticas públicas em busca de resultados.

Nosso trabalho questiona esta mudança a partir da análise de certas experiências. Tal maneira de entender o confronto consolidou-se num contexto de predisposição à cooperação com o Estado por

---

<sup>37</sup> Arquiteto, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS e pesquisador do Observatório das Metrôpoles/UFRGS.

parte de alguns movimentos estruturados nacionalmente no início do governo Lula e na ocasião da criação do Ministério das Cidades. Uma possível mudança também aparece associada ao fluxo de militantes para dentro das estruturas de poder e a compromissos políticos assumidos direta ou indiretamente tanto por lideranças sociais quanto partidárias em campanhas eleitorais.

Não se pode desvincular a ação desses movimentos dos partidos de esquerda. Os movimentos que mais cresceram nos anos 1980-1990 tinham vínculos estreitos com o debate que deu origem ao próprio PT. O surgimento do PT como ferramenta de luta e seu posterior “amadurecimento”, que o integrou à institucionalidade e o burocratizou, parece ter exercido alguma influência na forma como os movimentos nacionais confrontam o Estado atualmente. Também é possível atribuir aos movimentos o mesmo poder de interferência, tanto na formação do PT quanto na consolidação do Estado brasileiro. Podemos tratar a questão de forma mais consequente, portanto, em termos de interdependência entre movimentos e Estado.

Esta relação histórica é fundamental no acolhimento e no processo de revisão da política pública pelos movimentos que estudamos. Analisamos a relação entre movimentos e Estado no contexto de um dos resultados desta interdependência, o da execução conjunta do Programa Crédito Solidário (PCS). Este programa, elaborado pelo governo federal sob a liderança de Lula, permite aos movimentos a organização e execução de empreendimentos habitacionais, incluindo elementos de autogestão reivindicados por eles.

Este artigo, portanto, trata dos movimentos sociais nacionais ligados a confrontos em torno das questões habitacionais no contexto específico do PCS, política resultante de um *ciclo de confronto* e construída sob a égide da interdependência<sup>38</sup>.

A análise desta política tem se mostrado fundamental para os movimentos, pois a execução dos empreendimentos financiados pelo Programa parece lhes exigir novas maneiras de ação, às quais não estavam habituados, tais como gerir e administrar recursos financeiros e humanos na construção civil. Estas novas maneiras de ação vêm dando resultados políticos ainda pouco compreendidos pelos movimentos. A questão central do trabalho é compreender o que, politicamente, está em jogo para os movimentos, a partir da execução desta política habitacional.

---

<sup>38</sup> O artigo apresenta as principais conclusões da dissertação de mestrado *Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político*. (DRAGO, 2011).

Através da sistematização destes resultados, buscamos, inicialmente, entender como os movimentos responderam à política na prática. As atividades relacionadas aos empreendimentos, em princípio, parecem estar distantes das questões reivindicatórias iniciais e do debate que lhes deu origem, por alguns motivos.

Primeiro, alguns grupos de pessoas assumem as tarefas integralmente. Eles não são, necessariamente, os futuros moradores do empreendimento. Sem esta responsabilização inicial, os empreendimentos não aconteceriam. Denominamos estes grupos de *núcleos de operação* de empreendimentos.

Segundo, sendo estes núcleos absorvidos pela rotina de trabalho, tornam-se responsáveis unicamente pela viabilização do empreendimento e, até certo ponto, desconectam-se da ação política de contestação do movimento a que se ligam. A necessidade de executar o empreendimento cria novos modos e rotinas de ação, distintos dos movimentos dos quais estas pessoas provêm. Por isto passam a estar distantes do modo de ação dos movimentos, constituindo estruturas independentes funcional e financeiramente.

Terceiro, sendo os empreendimentos uma das prioridades dos movimentos, os núcleos de operação poderiam estar modificando seu modo de ação. Poderíamos entender que a política estaria transformando o modo de ação dos movimentos nacionais – habituados ao *confronto* político – em *cooperação* com o Estado e com grupos aos quais se opunham numa situação anterior à execução da política, tais como os proprietários de terra, especuladores e empreiteiras.

Portanto, temos como questão central: como os movimentos sociais incorporaram a política pública que reivindicaram? Ou, de uma forma menos genérica: i) no que consiste a autogestão que realizam? e ii) quais os resultados políticos da prática da autogestão para os movimentos?

Elencamos e analisamos as principais *semelhanças* entre os modos de organização e execução dos empreendimentos por três movimentos nacionais que: i) reivindicaram a política; ii) constituem a coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (Central de Movimentos Populares – CMP, Confederação Nacional de Associação de Moradores – CONAM e Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM); iii) possuem empreendimento na Região Metropolitana de Porto Alegre.

A sistematização e análise dos *repertórios de ação* aportaram a análise dos resultados políticos dos empreendimentos para os

movimentos nacionais através de uma pergunta estruturante, construída no contexto do confronto político: no que consistem os repertórios de ação dos núcleos de operação da política, criados pelos movimentos sociais nacionais para organizar e executar o Programa Crédito Solidário na Região Metropolitana de Porto Alegre?

## **Programas habitacionais resultantes de um ciclo de confronto**

Caracterizamos o Programa Crédito Solidário como produto de um *ciclo de confronto*, no qual os movimentos sociais, a partir da década de 1990, gradativamente passaram a desenvolver ações facilitadas pelo Estado. Tais ações evoluem a colaboração deliberada entre movimentos e governos e constituem passos decisivos em direção à convencionalização do confronto político. Veremos este ciclo passo a passo, começando pela sua mobilização, passando pelo ápice, até suas formas de desmobilização e convencionalização.

Para Tarrow (2009), existem períodos em que se acentua o nível de conflito entre movimentos e integrantes do sistema político convencional, forçando-os ao confronto. Cria-se então uma dinâmica específica, marcada pela incerteza e por intensa circulação de informações, na qual se fragilizam os “cálculos” em que se baseavam os compromissos políticos anteriores; os caminhos se abrem para novos atores. Estas interações podem gerar confrontos que se ampliam no plano nacional e até internacional, tornando-se maiores que os movimentos que as originaram.

“Entendo “ciclo de confronto” como uma fase de conflito acentuado que atravessa um sistema social: com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido na inovação das formas de confronto; com a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados; com uma combinação da participação organizada e não-organizada; e com conseqüência de fluxos intensificados de informação e de interação entre desafiantes e autoridades. Esse confronto (...) produz externalidades que dão aos desafiantes ao menos uma vantagem temporária e permite que superem a fraqueza na sua base de recursos. Ele exige que o Estado monte amplas estratégias de reação que são ou repressivas ou facilitadoras, ou uma combinação de ambas. Ele produz resultados

gerais que são mais do que a soma dos resultados de um agregado de eventos desconectados.” (Tarrow; 2009: 182).

O ciclo apresenta fases de mobilização e desmobilização. No início, isto é, na fase de mobilização, os ciclos são parecidos, apresentando elementos “generalizáveis” e, de certa forma, passíveis de “transferência” de um tipo de confronto para outro, cada um deles gestado por motivações muito distintas. A fase de desmobilização é menos passível de generalização, pois é muito diferente de um tipo de confronto para outro. O mesmo ocorre com os resultados do ciclo, pois estes dependem da maneira como se generaliza o confronto e das reações dos aliados potenciais das elites e de seus oponentes.

Aprofundaremos o conceito ao caracterizar o ciclo de confronto que nos interessa diretamente. Tal ciclo teria se iniciado na segunda metade da década de 1970, associado ao processo de fragilização da ditadura. O auge da mobilização ocorreria em meados da década de 1980. A crise ou declínio coincidiriam com a democratização do regime político e a abertura à participação dos movimentos na elaboração de políticas públicas, ocorridos na década de 1990. O ciclo se concluiria com a chegada de Lula ao poder e o Programa Crédito Solidário seria um dos resultados deste ciclo.

## **1 – Fase de mobilização**

A dinâmica que distingue o início de um ciclo, segundo Tarrow (2009), é a assimilação das reivindicações ou propostas de um movimento por outro: os primeiros insurgentes, politicamente “bem posicionados”, fazem reivindicações que estão em ressonância com as reivindicações de outros movimentos significativos, dando origem a coalizões objetivas entre atores diferentes e criando instabilidade nas elites. A partir desta definição, situamos historicamente o início do ciclo na segunda metade da década de 1970, época em que os movimentos populares cumpriram importante papel na redemocratização do país. Segundo Moura e Silva (2008), naquele momento houve um “*intenso e complexo processo de transformação do tecido associativo da sociedade civil*” (p. 43). Esta transformação foi um resultado e também o principal vetor das especificidades do quadro institucional configurado após a queda da ditadura militar, marcado pelo aparecimento de “novos personagens” na cena (SADER, 1988).

No início da década de 1980, como um dos resultados da convergência de objetivos existente entre parte expressiva destes novos atores, cria-se a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). Constituída por iniciativa de dirigentes sindicais, líderes operários e militantes de movimentos populares, a nova organização surgia com o propósito de articular as ações da “classe trabalhadora” e, mais tarde, apoiaria a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) – o que de fato aconteceria em 1983 (MANCE, 2007).

Na mesma época, em 1980, era criado o Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança de dirigentes sindicais, remanescentes da luta armada e lideranças católicas progressistas. Para Lincoln Secco (2011), o PT foi uma novidade no Brasil como “partido de massas” porque nasceu fora dos meios políticos tradicionais; foi fundado por trabalhadores; tinha uma direção com preocupações pedagógicas no sentido da formação política dos militantes; organizava-se em células de base; era nacionalmente centralizado e controlava rigorosamente a filiação dos membros.

Segundo Tarrow (2009), o ponto alto de um ciclo para as organizações mais antigas é marcado pela renovação do repertório de ação. Porém, mesmo nesta fase, tanto as ações tradicionais quanto as novas formas modelam a direção dos resultados do ciclo. A mudança nos repertórios, isto é, o entendimento de que o poder deveria ser disputado nas eleições, portanto, marca o ponto alto do ciclo aqui analisado. Na ocasião da fundação do PT, muitos setores desta articulação de movimentos estariam politicamente alinhados com uma disputa ao mesmo tempo institucional e de mudança de concepção política (e de função do Estado).

Ainda segundo Tarrow, o confronto entre as elites também se intensifica em ocasiões como esta, causando profundas divisões e desenvolvendo novos centros de poder efêmeros, o que convence os insurgentes de que estão contribuindo ou causando o colapso do sistema. Muitas vezes, nestas ocasiões, formam-se alianças que mais tarde se tornarão os pilares das novas coalizões governantes. Como resposta, por vezes, os movimentos buscam “institucionalizar” os benefícios obtidos, ou seus membros mais moderados ficam com “medo da desordem” e abandonam os aliados.

Tais mudanças realinham as ações dos movimentos em direção ao poder institucional, realinhamento que, mais tarde, traz

consequências nas cisões internas da Articulação e no surgimento de novos movimentos, como o MNLM, por exemplo. Resulta do reconhecimento institucional de várias formas de ação coletiva na década de 1990, decorrente da abertura do Estado à participação das organizações sociais. Este processo contencioso de abertura desencadeou, durante as décadas de 1980 e 1990, a proliferação de fóruns, comitês, parcerias, entre outras maneiras de participação, que constituíram canais abertos de ação política entre movimentos sociais e Estado em seus variados setores (SILVA, 2003).

Ao mesmo tempo, na década de 1990, tanto o PT como os dirigentes de alguns dos movimentos em questão já iniciavam o processo de profissionalização da política. A partir de dado momento, houve uma decisão consciente dos setores dominantes nestes meios de que o programa passava, de alguma forma, pela “conciliação de classes”: as agendas passariam, gradativamente, a ser pautadas pelas eleições e pela disputa do poder interna e externa por políticos profissionais, mais do que por uma estratégia de classe empreendida por trabalhadores organizados.

## **2 – Fase de desmobilização**

Para Tarrow (2009), a maioria dos movimentos busca a autodeterminação política, desencorajando o “reformismo” e a institucionalização. Porém, a estrutura política que processa suas reivindicações – que vão desde mudanças sociais básicas e reconhecimento de identidades até derrubada do próprio sistema político – os conduz a um cadinho comum, no qual as reformas tendem a ser os resultados mais frequentes.

Quando as conexões entre atores organizados contra o (e, ao mesmo tempo, em torno do) Estado são fortalecidas e quando quadros interpretativos abrangentes são criados em torno destas conexões, tais coalizões tendem a polarizar internamente os movimentos. A partir desta polarização verifica-se seguidamente a divisão das grandes organizações em grupos menores, de modo especial quando algum setor passa a pregar mudanças ou ações mais radicais.

O processo acima descrito, para Tarrow, marca a fase de desmobilização do ciclo de confronto. No nosso caso, com relação aos movimentos de luta por moradia, pode-se tomar como expressão desse processo a dissolução da ANAMPOS, em 1993, que dá lugar à

criação da Central dos Movimentos Populares (CMP). A dissolução da ANAMPOS justificava-se, em alguma medida, pela afirmação da CUT como organização especificamente sindical e pelo aparecimento de divergências entre dirigentes sindicais e de movimentos populares.

Antes da dissolução da ANAMPOS, porém, por iniciativa de grupos “radicais”, inicia-se um debate sobre as possibilidades de efetiva promoção de transformações sociais quando as ações dos movimentos, naquele momento, começavam a se voltar para a cooperação com o Estado. Um dos temas debatidos nesse contexto foi o das políticas públicas relacionadas à autogestão. Aí surgem as primeiras dissidências. Cria-se o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), com base em militantes e organizações antes integradas à CMP. O MNLM criticava a cooperação, pois, no seu entendimento, isto significava diretamente a cooptação. Contrapunha-se, então, à União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que apostava justamente neste processo.

Tomamos este fracionamento como o indicativo do início da desmobilização, provocada pelo gradual desaparecimento de objetivos comuns, antes muito claros: as questões que envolviam a luta política contra a ditadura militar e pela reconstrução democrática do país. A mobilização em torno destas questões dava sinais de exaustão.

Para Tarrow (2009), a razão mais simples para o declínio da mobilização é, provavelmente, a exaustão. Embora o confronto seja excitante no início, à medida que os movimentos passam a se organizar melhor e se afirmam novas lideranças, alguns setores começam a se cansar da luta. Os que estão na periferia do desafio estão mais propensos a desertar, pois não têm fortes razões para se comprometer com a organização. Aqueles próximos ao núcleo dirigente, as lideranças, inclinam-se a persistir.

Ainda segundo o autor, as lideranças têm consciência de que a força de sua organização está no contingente que é capaz de reunir e mobilizar. Diante da perda de apoiadores, visando conter ou reverter tal processo, as lideranças muitas vezes moderam as reivindicações da organização e buscam algum tipo de conciliação com seus opositores. Porém, o inverso também pode acontecer. Para manter o apoio à organização, as lideranças podem radicalizar suas reivindicações e intensificar o confronto. Estes dois tipos de estratégias seriam próprias da prática política. O primeiro tipo parece descrever a ação da UNMP na ocasião da crise, enquanto, o segundo, a do MNLM.

O Estado, porém, não fica passivo diante das movimentações

das organizações sociais. Precisa aprender a fazer concessões táticas moderadas. As rupturas internas de um movimento de massa podem ser encorajadas ou desencorajadas por diferentes estratégias governamentais.

“Os governos que cedem rapidamente às reivindicações dos revoltosos podem ser substituídos porque essas demandas aumentam gradativamente a cada sinal de fraqueza do regime. Inversamente, os governos que rejeitam categoricamente todas as demandas dos desafiantes e sustentam sua rejeição com força, ou destroem a oposição – caso a repressão for efetiva –, ou geram uma polarização revolucionária onde ela não existia.” (TARROW, 2009: 190-191).

Nos regimes democráticos, o mais comum é a ocorrência da chamada “facilitação seletiva”. Neste caso, a estratégia parece ser: “*ao negociar com alguns dentre os vários insurgentes, os governos encorajam a moderação e isolam os moderados de seus aliados radicais*” (p. 191). Quando a facilitação seletiva coincide com o declínio do apoio externo e com o fracionamento do movimento, o processo empurra os radicais para formas mais sectárias ou violentas de ação e encoraja os moderados a desertar, transferindo a iniciativa de interação para as elites e partidos políticos.

No caso do ciclo de confronto aqui caracterizado, tomamos como o principal ato de facilitação seletiva, a oferta de construção conjunta de políticas públicas e o recrutamento dos movimentos e organizações sociais para executá-las. De fato, a partir da segunda metade da década de 1990, inicia-se efetivamente um processo de incorporação destas três grandes organizações sociais (CMP, CONAM, UNMP) e do MNLM, através da participação em articulações de governo locais e regionais do PT. A partir deste momento, portanto, questões diretamente ligadas aos movimentos começam a integrar a pauta dos que constroem as políticas, sendo que, dentre estas, ressurgem o tema da autogestão.

A caracterização de um ciclo de confronto é sempre complexa. Praticamos aqui, necessariamente, algumas simplificações. Não é possível aprofundar (e não é esse nosso objetivo) aspectos históricos relacionados ao ciclo abordado. Em todo caso, a título de exemplo, cabe lembrar que o envolvimento das organizações sociais na execução de políticas públicas não é algo novo, tendo uma presença relativamente

longa em determinados setores, como na Assistência Social, por exemplo (SILVA, 2006). Um dos casos mais destacados, na década de 1980, foi o Programa do Tíquete do Leite, criado pelo governo Sarney (1985-1989), cuja execução era realizada por organizações sociais conveniadas com o Estado<sup>39</sup>.

Os precedentes das políticas criadas nestes termos na área habitacional estão espalhados pelo Brasil, não constituindo, necessariamente, uma experiência nacional. Há diversas experiências municipais e estaduais, pontuais, dispersas no tempo e no espaço, que envolvem algum tipo de colaboração entre poder público, movimentos e organizações comunitárias. Ações pioneiras nesse terreno, relacionadas ao tema da autogestão, foram empreendidas em municipalidades como Cruzeiro, Penápolis, Americana, Bauru, São João da Boa Vista, Campos do Jordão, Angra dos Reis, Lages e Vila Velha. A experiência mais significativa e conhecida, no entanto, foi a do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal<sup>40</sup> (FUNAPS), em São Paulo (1989-92), com antecedentes nos casos uruguaios de ajuda mútua (SERPA, 2004).

A provisão habitacional através do Banco Nacional de Habitação (BNH), por outro lado, foi uma experiência bastante limitada no envolvimento das organizações na execução de políticas. Segundo Abiko e Coelho (2006), em meados de 1970 a experiência do BNH incluiu trabalho por mutirão, acompanhado por outros programas como Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programa de Erradicação de Subabitações (PROMORAR). Outro programa do BNH, criado para atender a população de baixa renda sindicalizada, foi o dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPS. O precedente é importante por se tratar de uma política pública de abrangência nacional operada através de cooperativas.

Contudo, nesse caso as cooperativas não tinham qualquer poder de decisão ou ingerência operacional, constituindo apenas uma opção de acesso à casa própria – a participação das “cooperativas” no processo estava relacionada à contratação da força de trabalho,

---

<sup>39</sup> Para mais referências, ver: SILVA, Robson. *Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil*. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 5, nov. 2006.

<sup>40</sup> Sobre o FUNAPS Comunitário, ver: SERPA, Maria Ângela Noronha *et al.* “A política habitacional da cidade de São Paulo: o papel da participação popular.” VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16-18 de setembro de 2004.

gerida e administrada pelo Estado. Nenhum projeto de “mudança social” reivindicado por movimentos de qualquer natureza estava em perspectiva neste caso.

### **3 – Fim do ciclo**

A chegada do PT ao poder em 2003 – um partido político, por assim dizer, “orgânico” a este ciclo de confrontos – trazia grande esperança de um diálogo no sentido da mudança social. Era uma oportunidade sem precedentes para lideranças que, ao mesmo tempo em que integravam os movimentos, militavam ou estavam alinhadas com a coalizão que passou a governar o país. A predisposição à cooperação destes setores criou as condições para a desmobilização do confronto. Este é um marco do fim do ciclo, pois caracteriza o que Tarrow (2009) chama de institucionalização, provocada pelo abandono temporário (ou definitivo) do embate político em detrimento da cooperação com o Estado e, ao mesmo tempo, resultando na convencionalização da ação dos movimentos mais antigos.

Localizamos nessa conjuntura o fim de um ciclo por várias razões. Primeiro, pelos resultados concretos (quantidade de unidades, tratada a seguir) da produção habitacional que resultou da cooperação. Segundo, porque os movimentos passaram a incentivar a participação de suas lideranças e militantes em diversas instâncias do poder institucional, tanto através da eleição quanto da aceitação de cargos políticos, o que evidencia um fluxo, mesmo que temporário, da situação de desafiantes para a situação de detentores do poder.

Um dos resultados deste ciclo, portanto, é o reconhecimento das reivindicações destes movimentos pela institucionalidade e a consequente criação de programas que viabilizassem a autogestão dos recursos, tais como o PCS. Podemos afirmar, neste contexto, que o Programa é resultado de uma facilitação seletiva, feita pelo Estado, que aprofunda a cisão entre os movimentos que não acreditam na possibilidade da mudança social via instituições políticas, ou que não têm recursos organizativos para empreender, e os que acreditam e têm capacidade organizativa e operativa.

Além disso, os movimentos nacionais mais antigos e organizados perceberam que construir casas seria uma boa oportunidade de mobilizar mais pessoas, poderiam transformar a cooperação com o Estado em ruptura política que se realizaria na prática cotidiana da construção e manutenção de comunidades.

## **Ação política nos empreendimentos da Região Metropolitana de Porto Alegre**

Com base nas recorrências e balizados pelas particularidades de cada caso estudado, atribuímos repertórios de ação comuns a todos os grupos. Para isto, agrupamos as principais regularidades encontradas no campo em aspectos relativos à: i) ação das lideranças frente aos condicionantes do Programa; ii) ação das lideranças frente à organização social de origem; e, iii) ação dos construtores frente à prática da construção.

No que diz respeito ao repertório criado pelos núcleos de operação frente aos condicionantes do PCS, concluímos que o repertório proveniente da relação com as determinações do Programa se constitui por um condicionamento da capacidade de tomada de decisão, resultante da incorporação de determinantes externos ao debate que gerou a ação. Atribuímos como repertório a cooperação com opositores pela negociação com mercado e com o Estado em busca de vantagens concretas.

No que diz respeito ao repertório destes núcleos frente aos movimentos, afirmamos que existe um distanciamento político em relação ao movimento de origem, que se aprofunda quanto mais eficientemente executam a política. Além disso, os beneficiários cumprem um papel chave na rearticulação entre empreendimento e movimento e nos resultados políticos do empreendimento. O repertório, neste caso, é a separação funcional entre movimento e núcleo de operação, compartilhando a base social para organizar a execução da política pública, sendo que o modo de proceder dos organizadores é o determinante principal do modo como a separação se concretiza, diferente em cada caso.

Os executores, por sua vez, têm um modo de ação que reproduz os empreendimentos imobiliários e estão afastados da crítica social e possuem uma função apenas administrativa da obra. O repertório dos construtores, portanto, é a execução, de um modo que não potencializa o confronto, de um trabalho gerado por uma ação coletiva de confronto.

A pergunta estruturante do trabalho, apesar de encontrar respostas sobre a constituição dos repertórios de ação dos núcleos de operação, parte de uma hipótese que não se comprova completamente. Partimos da hipótese de que os movimentos criam núcleos de operação para

operar a política e que esta vinculação é direta. Percebemos, porém, que esta vinculação não se dá desta maneira, nem mesmo nos casos em que há organicidade entre as lideranças dos empreendimentos e movimentos sociais. Portanto, a hipótese de que os movimentos criam repertórios para trabalhar com estas novas demandas está apenas parcialmente correta, pois não são os movimentos que criam diretamente os repertórios. Eles criam estruturas (os núcleos de operação) “oficialmente” separadas do movimento (como no caso do MNLM) ou não declaradamente (como nos outros casos). Estas estruturas, por sua vez, criam repertórios próprios e distintos dos repertórios dos movimentos.

Porém, a autogestão levada a cabo pelos núcleos é um modo consciente de ação política valorizado pelos movimentos. Isto se evidencia pelo crescente interesse em realizar empreendimentos, pelos significados que lhes atribuem e pelas perspectivas de mudança social que vislumbram. Portanto, consciente ou inconscientemente, a partir do momento em que o ato de organizar os empreendimentos se distingue de tal forma das ações que deram origem a esta demanda, seus resultados precisam se reencontrar politicamente com os movimentos. Como isto acontece?

As ações dos movimentos frente à reivindicação e revisão do PCS se desenvolvem na fronteira entre convenção e ruptura. Se por um lado, a ação dos núcleos de operação é convencional, os resultados políticos desta ação, quando frente aos diversos atores deste processo, nem sempre o são. Colocando nos termos de Guillerm e Bourdet (1976), propomos algumas conclusões relacionais sobre os diferentes papéis desempenhados pelos atores envolvidos na execução do Programa.

Primeiro, colocados frente a frente com um governo que lhes oferece a possibilidade de *participar*, os movimentos integram-se a estruturas (já existentes) cuja finalidade é estabelecida pelo governo, como o ConCidades, por exemplo. Os movimentos, portanto, são colocados numa posição de colaboração. Como a participação não lhes fornece poder de decisão, por um lado, pressionam o governo a atendê-los através de um confronto interno à instituição (MCidades) e, por outro, através de ações disruptivas convencionais, como a publicação de manifestos ou ocupação de terras e prédios.

Segundo, no momento em que o governo responde atendendo alguma reivindicação e impondo condições à ação dos movimentos através da política pública, é possível analisar os resultados da ação

colocando frente a frente movimentos e núcleos de operação. Os núcleos se articulam aos movimentos através das suas lideranças e da base política que mobilizam. Os movimentos não estão vinculados diretamente à ação nos empreendimentos, a não ser pela relação política com os organizadores. Frente ao Programa, os movimentos não têm nenhuma vinculação oficial com o núcleo e podem ser eliminados da relação. Isto não acontece por causa da confiança política que as lideranças de movimentos depositam nas lideranças dos núcleos. Os movimentos, portanto, *participam* politicamente do empreendimento, mas não têm função na gestão.

Os beneficiários, que provém da base política do movimento ou constituirão uma nova, em sua maioria, apenas *participam* do empreendimento. Apenas alguns integrantes dessa base assumem funções de *cogestão* nas Comissões de Acompanhamento ou de Representantes, isto é, exercem uma função de direção participativa. O papel do confronto nesta relação é muito reduzido ou inexistente: as ações acontecem em torno de questões práticas e operacionais.

A ação dos construtores, analisada desde o interior do núcleo de operação, também pode ser definida como ação de *cogestão*; porém, nessa relação, não há qualquer espaço para o confronto. Não existe compromisso dos movimentos diretamente com a construção das moradias: o construtor geralmente integra um processo convencional de produção.

Os gestores do empreendimento são, definitivamente, as lideranças dos núcleos de operação apoiados por uma estrutura administrativa. Se existe autogestão nos empreendimentos, ela é desenvolvida no âmbito de atuação destes atores. A prática da autogestão e a ativação do confronto dependem unicamente da forma como as lideranças desempenham seus papéis no empreendimento. É um processo de gestão em que apenas uma ou duas, no máximo três pessoas têm poder de decisão autônoma nos casos estudados, ainda que condicionada por determinantes externos.

A autogestão, portanto, não é a melhor maneira de definir o conjunto de relações envolvidas na realização dos empreendimentos: de fato, ocorre um misto de *autogestão*, *cogestão* e *participação*, em diferentes etapas de organização e execução, exercidas por diferentes atores.

## **Cavalo de Troia?**

Segundo a lenda<sup>41</sup>, a guerra de Troia já durava dez anos quando os troianos avistaram os barcos gregos afastando-se, aparentemente retirando-se do campo de batalha. A cidade de Troia tinha grandes muralhas com portões, na frente dos quais foi deixado um imenso cavalo de madeira. O rei Príamo, desconfiando de uma emboscada, mandou os batedores troianos fazerem uma busca no local onde os gregos acampavam. Ali encontraram apenas restos queimados do acampamento. Mas também encontraram Simon, um grego que iria convencê-los a levar o cavalo para dentro das muralhas, e conservá-lo, argumentando que, se não fizessem isso, a fúria de Atena se abateria sobre a cidade. O grande cavalo foi carregado por uma multidão para dentro das muralhas, enquanto cantavam e dançavam sua vitória. Na madrugada, quando o último troiano desapareceu da rua, Simon correu até o cavalo e deu “três batidinhas” numa de suas pernas. Os gregos escondidos no interior do cavalo cuidadosamente abriram o alçapão e saíram, descendo por uma escada. Dois deles abriram os portões da cidade, enquanto Simon subiu na muralha e sinalizou com uma tocha e alertou as embarcações que se encontravam nas proximidades. Os gregos entraram matando todos que encontraram e queimaram a cidade. Quando veio o dia, Troia não passava de “fumarentas ruínas silenciosas”.

A lenda nos proporciona uma aproximação mais detida da questão central envolvida no confronto entre movimentos e Estado. É possível construir uma analogia sobre o modo como o PCS foi deixado “nos portões” dos movimentos sociais depois de ter sido construído pela CEF e pelos representantes do MCidades no CCFDS e “carregado para dentro das muralhas” do confronto pelos núcleos de operação dos empreendimentos. Estando os movimentos habituados ao confronto, a gestão de empreendimentos aparece como elemento “estranho”, porém comemorado como uma vitória.

Porém, levar a cabo esta analogia nos traria a impressão de que o processo de autogestão relacionado ao Programa eliminaria o confronto, da mesma forma que os romanos destruíram Troia. Esta ideia não nos parece pertinente, além de um tanto dramática, é claro. As restrições à analogia vão mais longe. Destacaremos pelo

---

<sup>41</sup> Retomada aqui com base em *Mitos e Lendas*, São Paulo: Loyola, 2001.

menos duas, entre as principais. Primeiro, os movimentos não estão recolhidos em suas muralhas enquanto o governo investe sobre eles. Eles também investem sobre o governo e colocam em suas estruturas, por assim dizer, seus próprios Cavalos de Troia. Segundo, o governo e a CEF nunca sinalizaram que abandonariam o “campo de batalha”, muito antes pelo contrário. A formatação do Programa visava, entre outras coisas, o fortalecimento do diálogo e a mediação do confronto, resultado da pressão política dos movimentos orgânicos ao governo.

A lenda serve, no entanto, para levantar uma série de questões. A mais importante, do nosso ponto de vista, relaciona-se à possibilidade de institucionalização da ação dos movimentos, Cavalos de Troia que pode levar à desmobilização e ao abandono do confronto político direto. Isto significaria que os empreendimentos ganhariam tal importância no interior dos movimentos que teriam força de eliminar parcial ou totalmente, definitiva ou temporariamente, o confronto político que caracteriza suas ações, em favor da cooperação com os setores sociais envolvidos na execução da política.

O resultado disso seria uma séria retração do poder de ação dos movimentos, o isolamento político de suas direções em relação à base e a conseqüente burocratização dessa direção, constituindo uma espécie de “núcleo duro” de direção dos movimentos. Além disso, este isolamento provavelmente fragilizaria a legitimidade destas lideranças e faria com que opositores próximos, inclusive alinhados politicamente, tais como as ONGs, por exemplo, passassem a disputar espaços institucionais com as lideranças mais antigas de movimentos nacionais. O resultado seria uma crise também em relação aos apoiadores e a exclusão da participação destes de futuras ações dos movimentos.

Estas especulações nos parecem necessárias, visto que temos conhecimento de que algo parecido tem ocorrido nas entrelinhas destas ações. Os motivos levantados até então não têm passado pela realização dos empreendimentos, mas pela conjuntura política, apenas. É preciso, portanto, tomar alguns cuidados no desenvolvimento dos contornos da questão. Como observa Tarrow (2009), um movimento não é uma estrutura imutável ou auto-referenciada nas suas lideranças ou base política, mas o resultado da ação contínua no tempo entre todos os envolvidos num confronto político: é um “desafio coletivo baseado em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada contra elites, opositores e autoridade” (p. 21).

Os núcleos de operação, como argumentamos, por terem função distinta e, quando abordados sob o modo de ação, estarem “fora” dos movimentos aos quais se vinculam, têm, inclusive, uma função diferente. São responsáveis pela gestão da provisão habitacional e seu elemento característico é sua prática cotidiana estabelecida por demandas relativas à organização e execução de empreendimentos. Seu conceito, portanto, assim como nos movimentos sociais, é apreensível através do modo de ação, que se relaciona ao conceito de autogestão que empregamos.

Entendemos a autogestão como uma forma de confronto transferível entre situações muito distintas (modular); marcada por um projeto de sociedade radical ou parcialmente distinta (normativo); condicionada à manifestação de uma ruptura pública; e com um repertório de ação conhecido e compartilhado, aprendido e executado através de processos conscientes de escolha (convencional).

Os núcleos de operação, portanto, são constituídos de um grupo de pessoas que tomam a frente na organização e execução dos empreendimentos habitacionais e das quais os empreendimentos dependem diretamente. Os núcleos visam operar os resultados da ruptura pública realizada pelos movimentos, utilizando um repertório que opera no limite entre a ruptura convencional e a institucionalização.

A autogestão foi reivindicada, segundo interpretação das lideranças entrevistadas, como uma forma de desafiar o poder constituído e de obter ganhos políticos que desestabilizassem o sistema de produção e reprodução socialmente dominante através de uma ruptura pública. Também era um elemento de mobilização importante para os movimentos. Porém, tornou-se um repertório com grandes possibilidades de institucionalização quando posto em ação. Isto aconteceu porque, na prática, as possibilidades concretas de autogestão foram construídas dentro de um ciclo de confronto mais amplo, no qual, além dos movimentos, entram em cena os partidos políticos (especialmente o PT), de um lado, e o mercado e governos, através de suas varias esferas, de outro. O resultado da assimilação e mediação das reivindicações dos movimentos pelo Estado – mas também resultado da ação dos movimentos por dentro do Estado –, em todos os casos, proporcionou uma convencionalização das possibilidades de ação na produção autogestionária, que originalmente visava uma ruptura profunda.

## **Empreendimento habitacional “ou” ação política?**

Entendemos que as mudanças do modo de agir dos três movimentos nacionais em questão na Região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) são resultado de uma ciclo de lutas que parece se encerrar e que é pouco influenciado pela execução de políticas públicas. Os setores destes movimentos mais alinhados com a elaboração, revisão e execução da política e mais alinhados com setores que chegaram ao poder, passaram a compreender que era necessário dar respostas concretas às lutas, tanto para prover bens e serviços básicos a seus militantes como para realimentar o confronto. Imaginavam que a luta pela Reforma Urbana passaria a ocorrer de forma menos precária em termos de recursos financeiros e com mais possibilidade de diálogo com o poder público.

Para isto, necessitavam, no entanto, ser mais propositivos ao invés de somente operar na dimensão reivindicatória: o Fórum Social Mundial foi uma grande sinalização de que estes conceitos estavam mudando e agora se tratava de concretizar “outro mundo possível”, em rede. No entanto, com este ideário “propositivista” da autogestão (que tem precedentes antigos), os movimentos buscaram munir-se de um repertório voltado às questões operativas, legalizaram estatutos e regimentos, criaram estruturas administrativas e de comunicação.

Com uma origem comum e sob a égide dos mesmos desafios que levam a esquerda partidária ao poder, os militantes de movimentos sociais se colocam “novos” desafios. Estes desafios são decorrentes de necessidades administrativas e de entidades jurídicas que fossem responsáveis por elaborar projetos, encaminhar e acompanhar trâmites burocráticos, receber recursos, executar ações e prestar contas.

Com dificuldades financeiras e organizativas de concretizar este ideário, passaram a reivindicar recursos diversos aos seus aliados (que em certas situações são, ao mesmo tempo, seus opositores), então no poder, para a execução autônoma de seus empreendimentos habitacionais. Com a nova conjuntura política, as chances de transformação social estavam menos distantes: sua participação em instâncias de poder no governo federal reforçou este imaginário.

Estavam, portanto, predispostos a organizar, executar e administrar a construção das próprias casas e a forma de financiamento para executar a autogestão era uma das questões fundamentais, pois, até então, as questões operativas e administrativas permaneciam “sem a

prática”. Esta prática só foi possível a partir da criação do PCS, pois sem financiamento não existiria possibilidade de mudar o setor produtivo. A importância da conquista ficou evidente, se tratava de um programa sem precedentes, pois abria possibilidades reais de autogestão em âmbito nacional: também por isto, a importância de operar a política para os movimentos nacionais, mesmo com limitações de ação.

Surge, neste íterim, a possibilidade de institucionalização, à qual os movimentos respondem com uma separação entre os quadros que consideram “institucionalizáveis” e os de luta. Continuam, portanto, a desafiar o poder paralelamente aos empreendimentos habitacionais, ao mesmo tempo em que o integram. Esta separação aconteceu porque os contornos políticos da produção habitacional não se consolidaram como contestação, mas, esporadicamente, podem contribuir no confronto político através da mudança de posição política dos seus organizadores no movimento e da articulação ou reforço da sua base social. O resultado em termos de produção habitacional na RMPA é a provisão ligeiramente mais qualificada e barata que o de praxe em empreendimentos de zero a três salários mínimos.

Sintetizando nossas análises, portanto, entendemos provisoriamente que, primeiro, a relação entre Estado e movimentos não acontece de forma dicotômica, isto é, o que é interesse de um não necessariamente reprime os interesses do outro. Apesar de cada um ter seus modos de ação característicos, existe uma relação de interdependência no Brasil pós-ditadura, principalmente. Esta interdependência levanta critérios para uma possível instituição do planejamento urbano como uma prática corrente no país: entre outros, a abertura do Estado à ação coletiva e o acolhimento, pela sociedade, dos significados do confronto em torno da autogestão, cujas duas principais questões são “quem decide” sobre ações e investimentos públicos e “o que (ou quem) estas decisões fortalecem”.

Segundo, partindo da noção de interdependência construída através do confronto, temos o PCS como um resultado do fim de um ciclo de confrontos. A lenta e gradual transformação das reivindicações originais dos movimentos em questões de Estado durante os últimos quarenta anos indica a existência – e o fim – deste ciclo. Também indica que a relação entre movimentos e instituições está se estreitando. Existe um “gargalo” que é a avaliação dos resultados políticos da sua execução (tratado no terceiro ponto, abaixo). Os governos, sem exceção, têm forçado as conquistas políticas em torno da autogestão em direção

ao mercado e a propriedade privada. A indicação de um resultado mais geral do ciclo é que o confronto tende a se tornar secundário, caso a correlação de forças permaneça inalterada. Faz necessária, novamente, a criatividade na elaboração de repertórios de ação socialmente impactantes e interpretações conjunturais mobilizadoras da ação coletiva.

Terceiro, este trabalho mostra que a interferência da realização de empreendimentos habitacionais na ação política dos movimentos é um ponto que necessita uma avaliação mais profunda. Podemos pensar, em princípio, que a mudança do modo de ação de certos grupos não resulta unicamente do fato de assumirem responsabilidades pela execução de empreendimentos habitacionais. Entendemos que, mesmo na ausência de empreendimentos, existe uma interação constante de representantes de ambos os lados que frequentemente direciona os movimentos à ação cooperativa com a institucionalidade. Parece-nos que os movimentos estão cada vez mais por dentro das estruturas do governo e o governo cada vez mais por trás das ações de confronto praticadas pelos movimentos. Seus modos de ação estão se misturando e a ideia de institucionalização de alguns grupos dentro dos movimentos (núcleos de operação) só é admissível porque o ideário já é parcialmente aceito antes da efetivação.

O quarto e último ponto, talvez o mais paradoxal, é o entendimento da prática contemporânea da autogestão como um repertório de ação convencional que opera no limite entre o confronto e a institucionalização, resultado da interação através de uma ruptura pública. Isto significa que, ao mesmo tempo em que seu significado é construído sobre quadros interpretativos mobilizadores do confronto, sua operacionalização exige cooperação dos insurgentes com os opositores, o que torna a autogestão politicamente desmobilizadora para os movimentos. *Grosso modo*, até dado momento o desafio da autogestão mobiliza, depois começa a surtir efeito contrário, isto é, desmobiliza e frustra e coloca de cabeça para baixo o sentido emancipatório da experiência. Para lidar com este paradoxo, os movimentos separam os dois momentos em estruturas com repertórios de ação diferentes, nos quais as contradições ficam evidentes. A separação da parte institucionalizável torna o confronto mais estável no tempo, pois as lideranças políticas não são absorvidas pelas questões operativas e pelas urgências dos empreendimentos.

## Bibliografia

ABIKO, Alex K.; COELHO, Leandro. Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda. In: *Coletânea HABITARE*, Porto Alegre: vol. 5. p. 12-43, 2006.

DRAGO, Felipe. *Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma visão radical*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MANCE, Euclides André. *O papel estratégico do movimento popular para a democracia popular – o aprendizado dos anos 80 e 90*. Curitiba: Instituto de Filosofia da Libertação, 2007. Disponível em: <<http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/movpop.pdf>> Acesso em: abril 2012.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath da. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba: n° 16, número suplementar, p. 43-54, agosto 2008.

SECCO, Lincoln. *História do PT*. São Paulo: Atelier Editorial, 2011.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SERPA, Maria Ângela Noronha *et al.* A política habitacional da cidade de São Paulo: o papel da participação popular. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, Coimbra. *Anais...* Coimbra: CONLAB, setembro 2004, 19 p. Disponível em: <[http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaSerpa\\_MarisaAriente\\_RosaBarone\\_SandraNunes.pdf](http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaSerpa_MarisaAriente_RosaBarone_SandraNunes.pdf)> Acesso em: abril 2012.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil*. O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Robson Roberto. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 5, novembro 2006, 19 p. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1014/794>>. Acesso em: abril 2012.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009 [1998].

# Política de Habitação Social no Brasil: os agentes da burocracia pública e a produção por autogestão coletiva.

*Jéssica Naime*<sup>42</sup>

## **Introdução**

O presente trabalho procura tratar do papel dos agentes da burocracia pública na política de habitação social, mais especificamente nos programas que operam com o princípio da autogestão. Como pressuposto tem-se que os agentes da burocracia detêm grande discricionariedade na implementação da política, assumindo, assim, papel importante na alocação e acesso aos recursos públicos.

Esse estudo é parte do conjunto de linhas de pesquisa desenvolvidas no âmbito do Projeto *Formas de Provisão da Moradia Popular no Brasil*<sup>43</sup> (INCT/ Observatório das Metrôpoles) e está vinculado ao eixo que analisa o papel do Estado na democratização do acesso à moradia. Tem como elemento anterior a dissertação de mestrado “Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário” (SILVA, 2009), cujo objetivo foi analisar o programa a partir (i) das regras de estrutura que operam sobre a política de habitação social no Brasil, (ii) da estrutura institucional montada para sua operacionalização e (iii) dos interesses que giram em torno do programa, o qual leva a bandeira histórica de ser o primeiro programa em nível federal que incorpora o princípio da autogestão na produção habitacional.

A análise sobre o programa se deu, em princípio, ainda na dissertação, a partir do nível federal, em que foram considerados os

---

<sup>42</sup> Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

<sup>43</sup> Projeto coordenado pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Cardoso, IPPUR/UFRJ.

principais agentes envolvidos em sua implementação: o Ministério das Cidades (MCidades) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Tendo sido identificados alguns elementos intervenientes que influem sobre a efetividade do programa, foram levantadas algumas questões que poderiam se configurar como chave de análise dos problemas enfrentados no programa. Podemos elencar algumas, mais centrais, como o problema do acesso à terra, o papel da assessoria técnica, a importância das parcerias estabelecidas para dar viabilidade ao processo – em que as prefeituras têm especial destaque – e o papel dos agentes das burocracias públicas que estiveram à frente de sua operacionalização. Tais elementos são analisados neste artigo como fatores intervenientes do processo, que contextualizam e ajudam a explicar a ação dos agentes da burocracia.

Essas questões se colocaram como pauta de pesquisa para além da dissertação. Optou-se por focar no papel dos agentes da burocracia como elemento de possível explicação, por exemplo, das diferenças regionais encontradas na contratação do programa. É bem verdade que essas diferenças podem ser explicadas por diversos fatores, mas o trabalho com os agentes da burocracia serviria também de estratégia para a compreensão dos gargalos encontrados, assim como das alternativas que se buscou para a resolução de problemas ao longo do processo de implementação do programa. Além disso, busca tratar dos efeitos da atuação desses agentes que, não sendo de forma alguma neutra, podem influenciar consideravelmente sobre o resultado da política.

Para auxiliar a investigação, foram utilizadas algumas referências teóricas. Uma delas é Pierre Bourdieu, em seu livro “As Estruturas Sociais da Economia”<sup>44</sup>, que, situado no campo da sociologia, discute aspectos relacionados à conformação das ações e conduta dos agentes, procurando elencar os fatores estruturais que contribuem para essa conformação – como a ação do Estado e a estrutura de classes – as quais operam na formação das preferências e atribuições simbólicas dos agentes. Essa concepção admite a existência de estruturas objetivas que podem dirigir, ou coagir, a ação e a representação dos chamados agentes. Tais estruturas, por sua vez, são construídas socialmente assim como os esquemas de ação e pensamento.

A teoria sociológica de Bourdieu trabalha com conceitos como *habitus* e *capital simbólico* para compreender as ações e escolhas dos

<sup>44</sup> Porto: Campo das Ciências, 2006.

agentes sociais. Nesse raciocínio, esse agente é entendido como um produto do meio e das interações que estabelece com outros agentes. As preferências desses agentes são compreendidas em termos do valor simbólico que atribuem às opções que se mostram disponíveis a eles. Por sua vez, esse valor simbólico atribuído é também um produto social: passível de ser construído e modificado pelos agentes.

Ao pensar as estruturas sociais da economia, Bourdieu procura identificar os fatores que estão associados às decisões dos agentes, que vão além da definição do caminho racionalmente mais vantajoso. Para tanto, lança mão do método histórico e apóia-se nas relações sociais e de classe que envolvem o agente para descrever a estrutura que constrange – no sentido de determinar ou, pelo menos, condicionar – quais escolhas podem ser feitas pelos atores dentre o leque de opções que se lhes mostram viáveis.

Bourdieu dá grande ênfase ao papel do Estado na conformação do mercado de habitação. Sabe-se da importância das ações estatais na determinação das condições e funcionamento da economia e da sociedade. O Estado, por meio de seus órgãos e agências, tem a capacidade de intervir de diferentes maneiras para a conformação do mercado de habitação, pois:

“Através nomeadamente de todas as formas de regulamentação e de ajuda financeira destinada a favorecer uma ou outra forma de realizar os gostos em matéria de alojamento, de ajuda aos construtores ou aos particulares, como os empréstimos, as isenções, os créditos bonificados, etc., o Estado – e aqueles que estão em condições de impor as suas perspectivas através dele – contribui de forma muito significativa para produzir o estado do mercado de habitações, nomeadamente orientando direta ou indiretamente os investimentos financeiros – e também afetivos – das diferentes categorias sociais em matéria de alojamento.” (BOURDIEU, 2006, p.33-34, grifo do autor).

Sendo o Estado um produto da sociedade, um ente social, composto pela ação de indivíduos, a sua compreensão, na ótica bourdieana, passa pelo entendimento das escolhas dos indivíduos que o compõem, que estão à frente de setores e agências governamentais. A trajetória e a formação desses indivíduos, as quais determinam em grande medida as suas ações, tornam-se variáveis explicativas da própria atuação do Estado para Bourdieu.

Outra referência teórica é o trabalho de Michael Lipsky<sup>45</sup>, que desenvolve análise da política pública a partir do comportamento dos agentes da burocracia pública que operam na ponta, diretamente com os beneficiários e o público alvo da política – ou o que ele chama de burocratas de nível de rua. Ele entende que as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem, e as estratégias que adotam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho se tornam, efetivamente, as políticas públicas que executam.

Segundo esse entendimento, a realidade do trabalho desempenhado pelo burocrata de nível de rua não poderia estar mais longe do ideal burocrático que pressupõe impessoalidade e imparcialidade na tomada de decisão. Ao contrário, nas burocracias de nível de rua o objeto das decisões críticas a serem tomadas – as pessoas – mudam como resultado de suas próprias ações.

O trabalho de Lipsky aborda importante aspecto de uma política pública. Entende que o conflito da política não é expresso apenas nas contendas entre grupos de interesse, mas também está relacionado com as disputas entre os servidores públicos e os cidadãos, os quais desafiam ou se submetem aos procedimentos de atendimento aos clientes da política.

Ambos referenciais teóricos destacam o papel dos agentes que estão envolvidos no processo da política para a sua definição. Lipsky, especialmente, aponta para a divergência que pode haver entre a política concebida no topo hierárquico da organização estatal e aquela que é efetivamente adotada, ou percebida pelo público alvo da política. Assim como Bourdieu, Lipsky atribui as escolhas dos agentes a dinâmicas individuais, ou de grupo, associadas a preferências que não são guiadas por uma tida “racionalidade”, que pressupõe imparcialidade e técnica como atributos centrais. Dessa forma, ambos colocam luz sobre os elementos políticos presentes no chamado “corpo burocrático”.

O foco desse artigo é a análise do papel dos agentes da burocracia na implementação do Programa Crédito Solidário (PCS) e, em alguma medida, do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMVE), uma vez que a execução deste último era incipiente quando da realização do trabalho de campo. Sendo o operacional e, em sua quase totalidade, o financeiro desses programas operados pela

---

<sup>45</sup> LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

Caixa Econômica Federal, são seus funcionários os protagonistas do “trabalho burocrático” no sentido que ora tratamos.

### **Produção de habitação por autogestão: um panorama dos resultados no Brasil**

O PCS financiou, entre 2005 e 2011, 341 empreendimentos em 21 estados da federação, totalizando 21.695 unidades habitacionais (UHs). No entanto, 78% desses empreendimentos estão concentrados em 7 estados: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18) e Maranhão (16). Pelo PMCMVE, foram contratados, entre 2009 e 2011, 82 empreendimentos, envolvendo a construção de 9.395 UHs. Nesse caso, cinco dos estados citados anteriormente concentram 74% dos empreendimentos: Goiás (17), São Paulo (14), Rio Grande do Sul (13), Mato Grosso do Sul (9) e Minas Gerais (8)<sup>46</sup>.

Observa-se que nos dois programas, os estados com maior número de UHs produzidas coincidem em certa medida. Isso pode ser explicado pelo nível de organização dos movimentos em determinados territórios e também, do aprendizado adquirido em termos de operacionalizar os programas ao longo do tempo. Como será destacado adiante, existe um forte componente de processo na implementação desses programas, em que se destaca o aprendizado de todos os agentes envolvidos. Sendo o operacional do MCMV muito similar ao do PCS, há uma dimensão de escala nesse processo de aprendizado.

Ao mesmo tempo em que há uma coincidência nos estados que contrataram pelos dois programas, outros não aparecem na lista do PMCMVE, mas operaram anteriormente pelo PCS. O estado do Paraná, por exemplo, iniciou operando com os recursos do PCS mas os agentes implementadores, por não se adequarem ao modo operacional do novo programa, preferiram continuar operando com outras fontes de financiamento já disponíveis anteriormente. O estado não aparece na lista no PMCMVE, apurada até julho de 2011.

Nota-se que não há um padrão de correlação entre o número de UHs produzidas e o número de empreendimentos por estado da federação.

---

<sup>46</sup> Para informações mais detalhadas sobre os resultados quantitativos gerados pelos dois programas, assim como sobre a vinculação dessa produção aos movimentos de moradia, ver o artigo de Regina Ferreira “A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes”, nessa coletânea.

O Rio Grande do Sul (RS), por exemplo, apresenta baixa relação entre UHs e empreendimentos, indicando poucas UHs por empreendimento. Goiás, por sua vez, serve de contraponto, com baixo número de empreendimentos e muitas UHs produzidas. As informações levantadas para além dos números mostram que o tamanho dos empreendimentos em nº de UHs está relacionado com os terrenos que se obtém para sua construção e a forma de operação das entidades organizadoras. Guarda relação, também, com a maior ou menor presença de empreendimentos em áreas rurais, que reúnem, normalmente, poucas habitações. Esse é o caso do RS, com significativa produção pelas cooperativas de agricultores familiares, no norte do estado.

Como estudo de caso, foi analisada a implementação dos programas PCS e MCMV no RS, tendo como referência o estado de São Paulo (SP), onde não foi possível realizar igual trabalho de campo, mas algumas informações e entrevistas nos permitiram elencar elementos de análise. A escolha pelo RS se deu em função de destacado trabalho dos técnicos da Caixa Econômica Federal em Porto Alegre (POA), os quais participaram de seminário<sup>47</sup> envolvendo as lideranças dos movimentos por habitação no estado e representantes do Ministério das Cidades, em que buscavam formas de adequar o operacional às dificuldades encontradas e, também, pleitear que mais recursos fossem direcionados àquele estado, tendo em vista o esgotamento dos que foram direcionados inicialmente.

O envolvimento e engajamento dos agentes da burocracia naquele estado chamou a atenção para o papel que esse tipo de atuação pode ter para o bom resultado da implementação de programas como esse, em que boa parte dos processos é avaliada e executada por agentes locais. Guiado pelo trabalho de Lipsky, a investigação procurou averiguar a importância das tomadas de decisão dos agentes locais para o bom desempenho dos programas em termos de UHs produzidas, bem como, a partir do olhar desses técnicos e demais agentes envolvidos, identificar os fatores facilitadores e os gargalos na implementação.

Assim, na seqüência, são elencados alguns fatores intervenientes que puderam ser destacados ao longo do estudo. Como gargalo ou facilitador, todos tiveram importante papel no processo. É válido lembrar que o método de investigação foi, essencialmente, as entrevistas com os agentes e as visitas em alguns dos empreendimentos produzidos.

---

<sup>47</sup>Seminário realizado em julho de 2008.

## O papel das cooperativas e do movimento social

A organização da entidade que administra o empreendimento, bem como sua articulação com outros atores, são fatores entendidos pela equipe da GIDUR<sup>48</sup> em POA como fundamentais para o sucesso do processo. Acreditam que um dos fatores que pode fazer a diferença em termos de execução regional dos programas que envolvem as cooperativas é o tipo de articulação local que se estabelece entre cooperativas/movimentos com os técnicos da CEF, responsáveis pela análise, aprovação e acompanhamento do processo.

“Isso talvez seja o grande diferencial que fique entre os estados, pegar esse conjunto de regras e conseguir junto aos entes [cooperativas] que estão lá, fazendo essa intermediação, instruí-los, informá-los... E eles terem organização suficiente também para compreender, propor e trazer as funções em tempo hábil. Então tem uma articulação local, uma interlocução local que é absolutamente fundamental pra sair o resultado final. Agora, se eu não tenho uma entidade organizada, essa articulação é falha. Por mais que eu tente fazer alguma coisa acontecer, tente pela GIDUR, pela CEF, ela não consegue ter eco do outro lado.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Essa articulação é entendida não apenas como a capacidade de o movimento/ cooperativa se articular com os agentes locais, possíveis parceiros diretos na realização do empreendimento; mas também na capacidade de gerar pressão, se organizar para demandar arranjos mais favoráveis ao programa.

“(...) tem algumas participações aqui que vão atrás. Eles também contribuíram muito para este resultado aqui. (...) Eles vão atrás, na hora que disse pra ti: “ou tu me traz este documento ou não podemos evoluir com a operação, este documento é fundamental e sem ele não dá pra fazer do jeito que ela está normatizada”. Teve gente que fez o seguinte, “bom não consigo este documento aqui

---

<sup>48</sup> A GIDUR (Gerência de Desenvolvimento Urbano) é o órgão na CEF responsável pela avaliação técnica do projeto, relativa à engenharia, analisando a sua viabilidade estrutural. Ao todo são 24 GIDURs espalhadas pelo país, tendo uma representação por estado da federação mais o Distrito Federal, com exceção dos estados de Roraima, Acre e Amapá.

do jeito que estão pedindo, então nós vamos ter que dar um jeito de mudar essa regra”, e foi adiante, e conseguiu.” (Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Nesse sentido, particularmente no RS, a relação dos movimentos organizados de luta por moradia com o governo que se instalava em 2003 era próxima a ponto de possibilitar uma maior interlocução no âmbito do Ministério das Cidades e interferir na elaboração da política pública de habitação.

“(…) as cooperativas habitacionais aqui no RS se fortaleceram muito na gestão do Olívio Dutra pela característica do partido. (...) elas se fortaleceram e fortaleceram o próprio governo, na medida em que o primeiro ministro do MCidades foi o Olívio Dutra. E quando ele chegou lá, ao natural, como acontece via de regra, chegou com uma posição de encomenda embaixo do braço. Uma das encomendas era o Programa Crédito Solidário.” (Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

“Quando o Olívio Dutra estava no Ministério, era muito constante a ida do pessoal de cooperativas do RS a Brasília para conversar com ele.” (Luiza Cheuiche, técnica da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Em São Paulo, membros da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) ficaram acampados por 24 dias na porta da CEF na Praça da Sé para pressionar pelo aumento do teto do financiamento a ser concedido por família, no âmbito do Programa Crédito Solidário. Segundo liderança do movimento em SP, Donizete Fernandes: “É uma questão de organização e de estratégia política: nós trouxemos o ministro [Márcio Fortes] e a presidente da CEF [Maria Fernanda] aqui para eles verem que nós sabemos fazer!” (em entrevista, dezembro de 2010).

Considerando as modificações que foram feitas ao longo da etapa de implementação, identifica-se uma forte dimensão de processo. O programa foi criado com normas que se mostraram difíceis, ou mesmo impossíveis de serem cumpridas. O normativo foi sofrendo diversas alterações ao longo da implementação do programa, conforme os problemas iam surgindo<sup>49</sup>. A esse respeito, destaca-se o papel dos

<sup>49</sup> O artigo de Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades:

movimentos, que foram lutando para mudar as regras que estavam inadequadas para o público-alvo e para o perfil do programa – objeto, objetivos, metas políticas.

“Acho que veio um pouco do *feedback*, da dificuldade de contratar e principalmente, quer dizer, o mérito todo é dos movimentos sociais, eles vão lá e falam: “mas como é que eu vou comprovar a renda?” Quer dizer, “*hello*’, quais são as famílias que vocês estão querendo colocar nesse programa? Se vocês estão querendo colocar esse público-alvo, não adianta vocês exigirem essas características todas, porque a gente não vai conseguir fechar nunca”. Então eu acho que isso tem muito da reivindicação dos próprios movimentos sociais, não é um mérito nosso. Na verdade, eu acho que é uma coisa em conjunto, quer dizer, na hora que bate aqui e você não consegue fazer virar, você reporta ao Ministério das Cidades, e, ao mesmo tempo, você tem uma pressão dos movimentos sociais pra liberar aquela questão, e aí é todo mundo dando o mesmo discurso: “Olha, se você quer fazer virar esse programa, dessa forma não vai virar, precisa desses ajustes.” E aí a coisa vai acontecendo, vai aperfeiçoando, vai arredondando. E eu acho que a gente não tá num momento redondo ainda, já avançou muitíssimo em relação ao que era há dois anos, três anos, mas eu acho que tem muita coisa pra ser construída ainda.” (Simone Monice, técnica da GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010). “O tempo inteiro neste programa – e nós participamos de oficinas e reuniões com eles e sem eles [os movimentos] – foi um vai e vem, e continua sendo uma troca de informações: “olha, não está funcionando, essa regra aí nós não estamos conseguindo atender, podem ver as estatísticas: de 100 entidades que pediram, apenas duas estão conseguindo. É isso mesmo, só vai estas duas passar?” Então isso é comum, nós estamos acostumados com isso, e não é exclusividade deste programa [Crédito Solidário]. Mas eu quero deixar registrado que neste programa teve, talvez pelo público-alvo, muito disso, desse vai e vem de pleitos, de informações, de negociações, de pedidos para trocar... Não só de fora para dentro, não só dos movimentos para os agentes públicos – CEF, Ministério das Cidades – o inverso também, nós também pedimos para eles ajustarem algumas coisas em termos de como eles viam as coisas,

---

uma história em construção”, nessa coletânea, apresenta a evolução normativa dos Programas CS e MCMVE.

“não dá para ser assim, vocês não podem fazer irregular assim, não dá! Não dá porque nós, como parte, estamos contribuindo para aumentar o problema x”.” (Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

A interlocução muitas vezes direta com os gestores em Brasília garantiu que muitas adequações fossem feitas. Conforme se observou, essa interlocução se deu no âmbito da CEF, entre técnicos e gestores, e também entre movimentos e gestores. Os técnicos da CEF destacaram a importância da pressão feita pelos movimentos, cujo caráter político teria maior capacidade de promover mudança. Em alguma medida, as mudanças que se logrou produzir refletem o compromisso político do governo com o programa, ainda que muitos obstáculos de natureza política tivessem se interposto na implementação.

Há outra dimensão de organização da entidade, para além da organização política. Ela pode ser entendida como a boa gestão, o constante acompanhamento e a participação por parte do movimento e da entidade organizadora ao longo de todo o processo de produção do empreendimento. Com isso, identifica-se que há economia dos recursos aplicados, melhor negociação com fornecedores e outros parceiros, e celeridade da etapa de construção.

“A gente percebe é que as obras que tem sucesso, as obras que funcionam, aquelas que estão andando, são aquelas em que os movimentos sociais participam ativamente. (...) Tem tido uma evolução. Tem alguns movimentos que estão mais preparados para a questão de autogestão, tem outros movimentos que não estão preparados absolutamente: eles delegam toda a questão da gestão para uma assessoria técnica, que nem sempre está presente tempo suficiente na obra para conseguir gerir a coisa, para conseguir auxiliar a entidade na gestão.” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

A importância da organização do grupo é também mencionada pelo arquiteto da Ambiente, assessoria que trabalha com a UNMP em São Paulo em empreendimentos financiados pelo PCS e PMCMVE. Ainda que o bom trabalho dessa assessoria seja reconhecido pelas entidades com quem trabalham, Ricardo Gaboni destaca o papel da organização da entidade no processo e da participação das famílias:

“Não tem receita de bolo, ou receita de concreto. Tem um caminho que a gente segue, que tem dado certo, mas que não é exatamente igual. Aliás, a gente nunca consegue fazer duas vezes a mesma coisa igual, porque cada grupo tem uma característica. Mas uma coisa fundamental é a questão da organização. A organização do grupo tem que começar muito antes da obra, quando a gente monta o grupo. Esse trabalho técnico-social tem que começar bem antes. Então a gente tem muito mais trabalho do que tem as construtoras, porque tem todo um trabalho de mobilização. A idéia é que a participação de cada família, em número de horas, seja igual.” (Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente, em entrevista, dezembro de 2010)

A maior organização da entidade/movimento responsável está relacionada também com menores problemas na etapa de pós-ocupação. Em geral, isso se explica porque a entidade mais organizada pode garantir esforços no sentido de manter as famílias beneficiadas a par ao longo de todo o processo, o que cria um senso de grupamento social entre elas, além de reduzir os problemas com reclamações em relação ao projeto, à obra, dentre outros.

“Tem muita questão de as coisas ficarem claras pras pessoas que vão morar naquelas casas, de ter um trabalho social consistente, de ter as coisas esclarecidas. Tem casos de pessoas reclamarem que o projeto que foi apresentado pra eles não foi aquele que foi executado, só que foi o que foi contratado. Quer dizer, faltou uma comunicação ali. E esse é um trabalho que a cooperativa tinha que fazer, chamar o povo ali e dizer: “olha, esse aqui é o projeto”. E isso às vezes gera uma série de coisas depois que não precisava ter, desde que tivesse ficado tudo certo e claro no momento da contratação.” (Gustavo Meinhardt, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Da mesma forma, a liderança do movimento ou entidade foi identificada como fator importante. Isso porque garante a articulação com outros agentes e lideranças; tem capacidade de organizar o trabalho dos agentes envolvidos no processo; e também de manter certa coesão do grupo a ser beneficiado.

“Aqueles entidades em que não se tem grandes participações, não é pró-ativa na hora de acompanhar a obra, a obra desanda. Se a entidade não está acompanhando o ritmo de obra, não está cobrando que a assessoria seja feita, não está indo atrás dos fornecedores no tempo certo, a coisa desanda, o tempo começa a ficar muito longo entre uma medição e outra, e, portanto, o recurso, que não tem reajuste, acaba não dando e a gente tem alguns problemas aqui como esse.” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

“Dentre as variáveis possíveis de sucesso ou insucesso de um empreendimento desses (...), acredito que liderança é um fator predominante. Mesmo num movimento organizado, se em determinado momento da construção daquele projeto não tem liderança, o fator de insucesso é grande. O segundo fator é a capacidade de os representantes dessa comunidade de se articular, que não é a mesma coisa que liderança. Isso é um fator que faz toda diferença: se ele consegue ter trânsito junto à FECAN, CORSAN, prefeitura, no sentido de poder fazer todos os entendimentos para que as necessidades deles se resolvam.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

“(...) acho importante que a comunidade beneficiada esteja a par de todo o processo durante todo o momento, ou seja, que exista participação, engajamento de todos. Porque isso ajuda na sinergia do processo, inclusive na aceitação daquilo que eles recebem e na organização. Porque às vezes o cara tem a liderança, mas não consegue fazer com que aquela comunidade seja homogênea, participativa. Eles ouvem, mas, às vezes, lateralmente, tem essa dificuldade de organização.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Assim, a importância da liderança aparece nas conversas com os agentes envolvidos na implementação, em diversos momentos. Ela está relacionada ao papel dos movimentos de luta por moradia em fazer pressão junto ao poder público, seja em nível federal – referente ao formato do programa e ao financiamento; mas também em nível local, quando se trata de obter licenças e documentos em órgãos públicos que garantam a aprovação do empreendimento, e no que se refere a garantir parcerias para sua execução. Como exemplo desse último caso, tem-se a obtenção de recursos para complementar o

financiamento obtido, como ocorre com o governo do estado de São Paulo, que oferece até R\$ 14 mil reais por família. É também o caso da DEMHAB<sup>50</sup>, em Porto Alegre, em que foram relatados casos em que o órgão atuou no sentido de garantir a implantação da infraestrutura para que o terreno estivesse adequado a receber o empreendimento.

A experiência repassada de uma entidade para a outra tem sido importante na disseminação de práticas bem sucedidas, conforme apontam os técnicos da GIDUR. Nesse particular, identificou-se que a assistência técnica pode ter o papel de replicar experiências bem sucedidas, já que ocorre de uma assessoria prestar serviços a diversas entidades/movimentos.

“Eu tenho a impressão que uma coisa que contribui positivamente é a experiência de uma cooperativa passada pra outra. Os profissionais, de uma certa forma, são aproveitados pra uma e outra, por exemplo o Johnny. Eles são aqui de Porto Alegre, são engenheiros, arquitetos. Eles acabam fazendo o trabalho pra uma cooperativa e depois pra outra e isso acaba facilitando. Acho isso um ponto positivo. Porque você não tem só o projeto, você tem o processo.” (Gustavo Meinhardt, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Ao que parece, a importância da troca de experiências bem sucedidas motivou a concepção de um curso de capacitação para entidades e assessorias no âmbito da GIDUR São Paulo. A fala da técnica desse setor indica que a capacitação tem também a intenção de se pensar a atuação política, já que o objetivo seria caracterizar melhor o processo de autogestão.

“A gente tá preparando uma capacitação em conjunto com os movimentos, com as assessorias; quer dizer, a gente quer passar essa experiência das entidades organizadoras, que são ativas, em que funciona a coisa, que estão lá presentes, que estão cobrando, que estão fazendo, que estão gerindo de fato. A gente quer passar isso para as outras entidades organizadoras que não tem tanta experiência, que estão patinando nessa questão da autogestão. Isso é uma ação de São Paulo, porque a gente percebeu essa deficiência

---

<sup>50</sup> DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) é a autarquia responsável pela gestão da Política Habitacional de Interesse Social da Prefeitura de Porto Alegre.

de algumas entidades, e que tem outras que funcionam bem. E o diferencial eu acho que é esse, a participação, aquela entidade que não é tão participativa, não se envolve tanto no processo de gestão, ela tem maior dificuldade.” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Há uma questão que se manifesta na implementação dos programas de habitação social por autogestão que é a formação do grupo e a sua identificação com a entidade organizadora. A proposta da autogestão extrapola a produção da habitação por meio da obtenção de financiamento a um grupo; tem a ver com um ideário de coletividade, convivência e compartilhamento. A fala de um dos técnicos da GIDUR POA chama atenção para um caso em que a formação de uma cooperativa habitacional é um fato meramente instrumental.

“Uma cooperativa se imagina que tenha os cooperativados, que eles sejam finitos. Mas são infinitos os cooperativados porque nunca se pediu a lista de quem são. Então existem cooperativas que eles nem sabem quem são os beneficiários. Foi em Pelotas que houve um grande problema. No centro da cidade colocaram uma banquinha chamando as pessoas interessadas em ter casa. A prefeitura enlouqueceu quando viu, porque eles estavam vendendo; vendendo não, fazendo inscrições para a cooperativa. Esta é a primeira questão em que o Ministério das Cidades e a CEF fecham os olhos. A cooperativa é uma entidade organizadora de quem?” (Luiza Cheuiche, técnica da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Ainda que sejam casos pouco representativos no total, como indicam os resultados, trata-se certamente de uma questão a ser considerada no âmbito da luta dos movimentos por moradia na consolidação do modelo autogestionário de produção habitacional e do ideário de construção societária que se propõe com esse modelo.

## **O papel da assistência técnica**

Em seu formato inicial, o PCS previa o financiamento da assistência técnica como um dos componentes do financiamento total contratado. O problema é que o projeto deveria ser pré-aprovado pelos órgãos

competentes da administração pública e também pela CEF para que o financiamento fosse liberado – e, assim, os recursos para a elaboração do projeto só viriam ao final do processo de aprovação. Desta forma, o trabalho de elaboração do projeto era uma aposta que, mesmo que fosse contratado o financiamento ao final, poderia haver longo prazo para o recebimento dos recursos, conforme descreve o técnico da GIDUR POA, Gustavo Meinhardt:

“Eu lembro de algumas conversas com esses profissionais de engenharia e arquitetura: muitas vezes eles têm que fazer um contrato de risco, quer dizer, ‘eu vou fazer o projeto, mas eu não sei se essa proposta vai ser contratada’. É muito complicado!” Eu acho isso aí uma coisa que atrapalha: aquela incerteza de que vão ou não receber pelo trabalho. Muitos sim, acreditaram e fizeram um trabalho gratuito. Essas entidades não têm recurso para contratar um profissional de arquitetura, “tá aqui o projeto então toma [o pagamento].” (Gustavo Meinhardt, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Em São Paulo, Donizete Fernandes, liderança da UNMP (em entrevista, 2010), relata que a solução encontrada para driblar essa questão foi destinar recursos de poupança das famílias, que seriam aportados no empreendimento, para custear a elaboração do projeto em sua etapa anterior à contratação do financiamento. Com a aprovação, os recursos destinados ao projeto entravam para o caixa da obra em si.

Contudo, na ausência de um arranjo como o que foi relatado por Donizete, em alguns casos, a situação fez com que esse contrato de risco significasse projetos mais simples, conforme relatado pela equipe da GIDUR POA.

“(..) tem aquele lance da deficiência [do projeto] desde a concepção, exatamente porque tem esse contrato de risco que o Gustavo colocou. E aí, quando ele avança, ele avança com simploriedade. Aí tu contrata aquilo porque fez com uma certa simploriedade.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Um apoio técnico de qualidade foi destacado pelos técnicos da GIDUR POA como essencial para o sucesso do empreendimento, já que garante um projeto melhor e, também, assessoria na gestão da obra. Em geral, os movimentos e entidades não têm experiência de produção habitacional especificamente e, portanto, precisam de boa assessoria de arquitetura e engenharia, além da contratação de mão-de-obra para a execução da obra, ainda que haja a participação dos cooperados. O projeto de promover a capacitação de lideranças e assessorias em SP, levado a cabo pela GIDUR regional, igualmente demonstra a importância do papel da assessoria para o processo.

Contudo, há casos reportados em que a assessoria técnica exerceu o papel de gestora de todo o processo, o que pode se configurar como um desvio da concepção de autogestão, que deve ser feito pelas famílias beneficiárias; ou pode ser um sintoma do despreparo das entidades organizadoras, conforme aponta a técnica da GIDUR SP:

“O que a gente percebe é que tem tido uma evolução: têm alguns movimentos que estão mais preparados para a questão de autogestão; têm outros movimentos que não estão preparados absolutamente, eles delegam toda a questão da gestão para uma assessoria técnica, que nem sempre está presente tempo suficiente na obra para conseguir gerir a coisa, pra conseguir auxiliar a entidade na gestão.” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Observa-se que, ao longo da implementação do programa, na medida em que os empreendimentos foram sendo executados, as assessorias foram adquirindo experiência, a qual tem sido avaliada pelos técnicos da CEF como importantes agentes do processo. Em muitos casos, há assessorias comprometidas com os movimentos e as famílias beneficiadas, e configuram-se como um ativo importante na luta por habitação social e também pela bandeira da autogestão.

“Tem que ter parceria, tem que ter identidade, e tem que enfrentar as dificuldades juntos. (...) Somos o braço técnico, mas a gente atua também na política muitas vezes.” (Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente, em entrevista, dezembro de 2010)

O arquiteto da Ambiente aponta ainda que a assessoria praticada pelo escritório extrapola o seu objetivo principal, na medida em que estabelece uma interlocução com o poder público no sentido de auxiliar a aprovação do projeto e a liberação dos recursos.

Com a especialização de algumas assessorias e seu reconhecido trabalho junto aos movimentos de luta por moradia, houve, como conseqüência, a concentração de trabalho nas mãos de poucas delas, que ficam sobrecarregadas. Essa situação foi verificada, na metrópole de Porto Alegre, nos empreendimentos da cooperativa dos funcionários dos Correios – a COOHRREIOS – em que, após arranjos mal sucedidos com assessorias e construtores, foi estabelecida uma parceria que funcionou bem, e que se estabeleceu para outros vários empreendimentos da cooperativa. Em SP, a técnica da GIDUR relata situação semelhante, apontando essa concentração de trabalho como um dos gargalos para a execução do programa.

“A gente tem duas principais assessorias aqui, que estão com a maior parte das coisas que a gente tem em análise, e isso acaba criando uma sobrecarga. Eles não têm o tempo necessário que seria o desejável pra executar a coisa com perfeição; quer dizer, além dos projetos em análise, ainda tem as obras em execução. Então tem essa falta de tempo, falta de assessorias e também de pessoas que trabalhem com isso...” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

A esse respeito, destacou-se a necessidade de incentivar jovens nas universidades a trabalharem com habitação social, de maneira a formar mais mão-de-obra qualificada para atender às especificidades desse público-alvo no que se refere às assessorias técnica e também social.

“Precisa fomentar um pouquinho mais nas faculdades, enfim, criar incentivos para que as pessoas viessem a trabalhar com essa questão da habitação social também, com essa questão dos movimentos sociais. Porque são pouquíssimas, dá para contar na mão a quantidade de assessorias que a gente tem efetivamente trabalhando, efetivamente se empenhando nessa questão.” (Simone Monice, técnica GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Ademais, no Brasil como um todo, os órgãos de planejamento dos governos locais não investem na contratação efetiva de profissionais dessa natureza. Sabe-se que, em geral, é dada pouca importância política à questão por prefeituras e governos estaduais: pouca contratação de profissional, poucos recursos e o desvirtuamento das funções das secretarias destinadas a áreas específicas, mas que são suprimidas por outras, criadas especificamente para eventos de grande interesse político. Exemplo disso foi observado em Porto Alegre, onde foi criada a Secretaria da Copa no âmbito da administração municipal.

Trata-se do chamado planejamento estratégico, em que os investimentos na cidade são pensados estrategicamente para atender interesses específicos, e que se contrapõe ao planejamento participativo e inclusivo, em que há um esforço constante e permanente de projetar os investimentos para atender ao conjunto da população. Para a elaboração e execução do chamado planejamento estratégico, em que a cidade é transformada em *locus* que seja atrativo para os investimentos do capital privado e a atração de pessoas e recursos que, de alguma forma, “consumam” a cidade, observa-se que alguns estados e municípios contratam consultorias especializadas – muitas vezes internacionais. Nesse contexto, a habitação social, geralmente, não é priorizada como objetivo em si, e se apresenta como “obstáculo” para a consecução desse tipo de intervenção urbana.

## **O papel das prefeituras**

As prefeituras têm papel central no ordenamento do território e na garantia de sua regularidade, segundo as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo definidas em cada município. A Constituição de 1988, ao definir as competências dos entes federados, delegou aos municípios a responsabilidade de gestão do solo e implantação de equipamentos urbanos. É nesse sentido que as prefeituras podem ser importantes parceiras nos empreendimentos contratados pelo Programa. Conforme casos observados em POA, a prefeitura interveio, por meio do DEMHAB, para ajudar na implantação de infraestrutura e correção dos problemas do terreno, em face das dificuldades das entidades em desenvolver essa etapa do empreendimento.

Em São Paulo, para garantir a conclusão de um empreendimento, a UNMP conseguiu recursos junto ao Fundo Municipal de Habitação – R\$ 5 mil por família, o que aponta para a importância da conformação

de um Sistema Local de Habitação de Interesse Social como suporte para a implementação de programas de habitação. Também em São Paulo, o governo do estado, por meio da CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, aporta usualmente R\$ 14 mil reais por família como subsídio ao empreendimento. Principalmente em municípios em que o valor da terra é mais elevado e os limites do valor do financiamento são insuficientes para o total dos custos do empreendimento, a participação dos governos locais se mostra de grande importância, seja no aporte de recursos ou no provimento de serviços e infraestrutura.

A atuação das prefeituras nesses programas federais de HIS vai além do apoio técnico e financeiro. Interessante notar uma situação no estado do RS em que houve competição entre municípios pela atração dos empreendimentos do *Minha Casa, Minha Vida*. Na medida em que os recursos aplicados na obra servem de dinamizador da economia, além de possibilitar maior oferta de habitação, interessava aos municípios assegurar condições mais favoráveis para atrair o “investimento”, no caso dos empreendimentos realizados pelo setor empresarial, conforme relatado pelos técnicos da GIDUR de POA. No caso específico, houve a alteração de legislação urbanística por parte de um município de forma a permitir a construção de um quinto pavimento sem elevador. Para tanto, houve flexibilização do Plano Diretor, que estabelecia a construção de, no máximo, quatro pavimentos sem elevador. Tendo atraído investimentos habitacionais do setor privado para seu território, o fato chamou atenção de outras administrações municipais, que buscaram promover alterações de forma a garantir a construção do quinto pavimento.

O fato remete ao problema encontrado em relação aos Planos Diretores, os quais deveriam regular o uso do solo urbano. Entretanto, viu-se que, em muitos casos, ou o Plano não funcionou efetivamente, tendo suas diretrizes e normas sido suprimidas por interesses mais específicos; ou, ainda, casos em que ele não garantiu a correta destinação de terras para habitação de interesse social, dificultando a tarefa das entidades e movimentos de encontrar terra urbana bem localizada e próxima a equipamentos e serviços.

“(…) os movimentos, as entidades, estão correndo atrás dos terrenos e estão fazendo as propostas. Só que essas propostas têm que passar pelo Plano Diretor. E as diretrizes dos municípios não

estão acontecendo. Está acontecendo, na verdade, que o município está indo à reboque, à reboque pela disputa do recurso.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

A CEF não tem, a princípio, a responsabilidade constitucional de fazer a gestão do solo. Entretanto, dentre algumas de suas normas para aprovação do empreendimento, destaca-se uma em que a avaliação dos empreendimentos com elevado número de unidades habitacionais não é feito apenas por um técnico. Empreendimentos com até 500 UHs devem obedecer a determinadas regras para o projeto; acima de 500 UHs, o projeto deve ser aprovado por um grupo de trabalho, envolvendo a gerência quando tiver entre 1000 e 1500 unidades; projetos com mais de 1500 unidades devem ser aprovados na matriz da CEF, em Brasília. Sobre tais exigências de aprovação do projeto, o técnico da CEF de POA, Eduardo Speggorin, entende que regular sobre tais questões caberia ao município:

“É complicado porque, quando começa a colocar essas questões, essas preocupações tinham que ser do município, e a gente tá tendo que exigir esse compromisso com o município, que é quem tem que gerir, pra tocar pra frente. O que eu acho que é uma inversão, até porque eu entendo isso mais como uma parceria para poder levar pra frente. Em Porto Alegre, por exemplo, a gente instituiu um comitê, o CADAP, que é específico pra analisar os impactos desses empreendimentos. Inclusive, durante um bom tempo ficou pra trás o MCMV em função dessas dificuldades dos estudos de viabilidade urbanística. Então, agora, tá com mais celeridade, mas também tá com mais qualidade nessas análises.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Projeto desenvolvido com o apoio do Ministério das Cidades, que visava articular uma Rede de avaliação e capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos em todo o país, possibilitou que se evidenciasse a fragilidade, de uma forma geral, dos Planos Diretores elaborados. Com algumas exceções, os PDs não previram instrumentos efetivos de regulação do solo, inclusive aqueles que garantiriam terra urbana equipada e bem localizada para habitação social. Com o *boom* habitacional da última década, as entidades tiveram dificuldades de competir com a demanda

das construtoras por terrenos e, na ausência de mecanismos que garantissem a destinação para a habitação social, tiveram que arcar com grande parcela dos recursos para tanto.

A ausência de Planos Diretores efetivos, que garantissem a correta destinação dos espaços segundo sua vocação e potencialidades, culminou também em formas predatórias de ocupação do solo, já que terrenos impróprios para a habitação acabaram sendo comprados por entidades para a produção habitacional. Tal fato acarreta não só na produção de espaço insalubre para a moradia das famílias, mas também compromete a qualidade futura dos imóveis produzidos.

Por fim, a dimensão política de atuação das prefeituras em relação aos grupos e movimentos sociais envolvidos no programa pode ser reversa àquela esperada quando se estabelecem parcerias para a produção do empreendimento. Uma das razões elencadas pelos movimentos de luta por moradia na reivindicação de um programa com recursos federais para habitação foi exatamente a interferência negativa das prefeituras no acesso aos recursos.

“Esse era o argumento muito utilizado, em diversas oportunidades, por muitas cooperativas que diziam que “não adianta vocês criarem esse produto, que é pro nosso público, mas se ele tiver que passar pela aprovação da prefeitura e ela tiver que encaminhar isso, não vai acontecer nunca para o meu público”. (...) Então o PCS foi um programa concebido com uma intenção de atingir diretamente a cooperativa sem depender da participação da Prefeitura. Sem depender, em termos, porque, por exemplo, na hora que a cooperativa vem aqui acessar o recurso do PCS que foi selecionado, nós da CEF, como operadores, agentes financeiros, em função das características do programa, pedimos para apresentar o projeto aprovado. Quem é que aprova o projeto? É a prefeitura. Se já tinha o projeto aprovado, muito bem, se não tinha, poderia não conseguir. Porque caía num problema inicial que é a incompatibilidade da prefeitura contigo.” (Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Essa dimensão política permanece na medida em que a prefeitura dispõe de outros meios para dificultar a aprovação de projetos de interesse social, por exemplo. Há municípios em que a legislação em relação à habitação de interesse social é bastante restritiva, na medida

em que não são previstos terrenos menores que o padrão normalmente adotado de 360m<sup>2</sup>. Apesar disso, é preciso considerar a autonomia que o desenho operacional desse programa conferiu aos grupos sociais, em face de outros programas adotados pelas administrações estaduais e municipais no país.

### **O acesso à terra urbanizada**

O acesso à terra urbanizada se mostrou um dos principais gargalos para a realização do empreendimento por parte das cooperativas e entidades participantes do PCS. Os recursos destinados ao financiamento eram, muitas vezes, insuficientes para a compra do terreno e produção das habitações. A dificuldade era ainda maior nos empreendimentos localizados em capitais e municípios de regiões metropolitanas, onde o custo da terra é mais elevado, principalmente nas RMs do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro.

A criação do PCS coincidiu com um processo, a partir de 2004, de crescente valorização imobiliária, em que a destinação de recursos e a criação de programas habitacionais aumentaram consideravelmente a demanda solvável por habitação no país, pressionando os preços da terra urbana. Com isso, as cooperativas habitacionais concorriam com empreendedores privados, na busca por áreas para construir, com consideráveis desvantagens para as primeiras.

Notou-se que, como recursos disponíveis para os empreendimentos pelo PCS – e, posteriormente, pelo PMCMVE – as cooperativas, na maior parte das vezes, apenas conseguiram terrenos localizados na franja urbana, regiões nem sempre atendidas por equipamentos e serviços. Em alguns casos, as parcerias estabelecidas possibilitaram melhores condições e localização, como nos casos em que os terrenos foram doados, adquiridos de forma subsidiada ou custeados com recursos de outras fontes.

Perguntados se há diferença entre os terrenos usados pelas cooperativas e aqueles da iniciativa privada no que tange à acessibilidade, terra bem localizada e urbanizada, técnico da CEF observa que isso depende largamente do recurso obtido para o empreendimento.

“A questão não é se é cooperativa ou se é iniciativa privada, mas sim a questão do recurso. Nós tínhamos muitos empreendimentos que o recurso dado era da ordem de R\$ 12, 15 mil reais, isso com tudo.

Enquanto que no PAR a gente contratava com R\$ 34 mil a unidade. Porque era subsidiado, não tinha como aquela cooperativa colocar além daquele valor de subsídio, enquanto no PAR era um valor de arrendamento, tem uma taxa e é para uma população de 4, às vezes 6 salários mínimos. Obviamente, quem tem R\$ 34 mil – e agora um pouco mais – tem mais recurso e, portanto, acessa uma terra mas bem localizada e melhor dotada de infraestrutura do que quem tem recursos da ordem de R\$ 12 mil reais para fazer a execução de obra.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Com o *boom* imobiliário ocorrido nos últimos anos, o custo do terreno subiu consideravelmente, mas, segundo Speggorin, o custo dos insumos da obra não se elevou na mesma proporção. Dessa forma, o aumento do teto do financiamento esteve relacionado mais propriamente com aumento do custo da terra. Não há dados específicos que comprovem essa relação, mas, ao que tudo indica, os reajustes nos tetos de financiamento habitacional por família não subiram na mesma proporção que o custo da terra urbana, o que gera a hipótese de que a localização dos empreendimentos tem sido cada vez mais na periferia urbana.

A qualidade do terreno foi apontada como fator importante para o sucesso do empreendimento. Isso porque, para as cooperativas e entidades, os custos com a regularização e tratamento do terreno para receber o empreendimento podem ser impeditivos, já que as dificuldades para adequá-lo podem se transformar em um longo processo que consuma tantos recursos a ponto de comprometer a etapa da produção e finalização das habitações.

“A questão que eu acho importante é (...) o terreno que não necessite de grandes investimentos de obras de infraestrutura. Porque na infraestrutura estão os maiores equívocos de custos de todos os empreendimentos. Na construção, todos os parâmetros são fáceis de serem aprendidos, a parte de alvenaria, quanto custa um tijolo, um saco de cimento.. O mercado te oferece esses parâmetros tranquilamente. Quando vai pro terreno, e ele não tem essa condição, ele depende de movimento de terra, contenção, estudar formas de rampas de acesso, essas coisas todas, isso eleva significativamente o custo a ponto de inviabilizar. E quando passa

das estimativas de custo, o recurso destinado a esse financiamento se encerra e eles não têm capacidade pra continuar o projeto.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Nesses casos, a entidade acabaria tendo que recorrer a outras parcerias e recursos para assegurar a conclusão do empreendimento, o que depende fortemente de diversos fatores conjunturais. E, segundo os técnicos da CEF, nos casos em que o empreendimento emperra, ele vira um “empreendimento-problema”, que é problema para a entidade, para os beneficiários e para a própria CEF.

No primeiro formato do PCS, a aquisição de terreno para posterior construção era uma modalidade única, ou seja, os recursos para essas duas etapas constituíam um contrato de financiamento único. No operacional do programa, a cooperativa precisava de projeto aprovado para ter os recursos liberados. O projeto aprovado está relacionado com o terreno onde o empreendimento será construído. Assim, as cooperativas que haviam sido pré-selecionadas para o financiamento recebiam uma espécie de carta de crédito para que pudessem estabelecer um acordo de interesse de compra com o proprietário do terreno a ser adquirido.

Nessas circunstâncias, foi relatada dificuldade em manter acerto com o proprietário do terreno quando a modalidade contratada era aquisição de terreno e construção. Isso porque, antes da liberação dos recursos, todo o processo de aprovação deveria estar concluído (licenciamento ambiental, projeto na prefeitura e outros). Contudo, os prazos para a aprovação e liberação de licenças podem ser longos e, nesse ínterim, os terrenos eram vendidos para outros. No RS, após perder um primeiro terreno ao longo do processo de liberação dos recursos, que foi vendido a um construtor privado, a cooperativa dos funcionários dos Correios conseguiu um acordo com o proprietário da gleba com quem estava em negociação, que garantiu a venda à cooperativa, aguardando todo o processo de liberação dos recursos. Como parte do acordo, o proprietário do terreno iria executar o loteamento da gleba.

“A gente pegou a carta do Ministério das Cidades e saímos pra procurar terrenos. Aí, por sorte, nós achamos um. Nós estávamos correndo pra desburocratizar aquele terreno lá pra nós. Lá pelas

tantas, vazou a informação de que a gente queria comprar aquele terreno por um preço, só que a gente iria pagar só depois que fizesse todo o processo, e aí o empresário ofereceu R\$ 850 mil à vista para o dono do terreno e mais R\$ 50 mil em cima. Aí nos desmoronou, perdemos aquele projeto lá! A gente saiu de Porto Alegre e tivemos que correr na região metropolitana pra achar área. (...) este [terreno em Alvorada-RMPA] aqui a gente teve que negociar com o loteador que estava vendendo para o ramo imobiliário privado, a um custo, e então a gente trouxe a proposta e ele remodelou para a nossa idéia, com a ajuda de parlamentares do município, botando sua credibilidade em cima, pra acreditar que ia dar certo.” (Paulo Machado, coordenador da COOHRREIOS – Cooperativa Habitacional dos Empregados dos Correios, em entrevista, junho de 2010)

Mas esse caso parece se constituir uma exceção<sup>51</sup>. Em geral, as construtoras têm mais estrutura e, na corrida pela compra de terras, eles adquirem enorme vantagem, pela própria estrutura do capital. Essa situação aparece também na fala da técnica da GIDUR SP:

“(...) em São Paulo o mercado está extremamente aquecido, então os movimentos tinham uma dificuldade enorme de entrar em contato com os proprietários, conseguir opção de compra e venda e aí, no tempo em que você ia desenvolver o projeto, aprovar em prefeitura – a prefeitura de São Paulo, às vezes, demora um ano e meio, um ano, pra aprovar um projeto, dependendo do caso – perdia o terreno, uma construtora chegava, pagava muito mais caro pelo terreno, levava e construía lá, pra uma outra faixa de renda.” (Simone Monice, técnica da GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Após ter sido relatado em diversas circunstâncias pelas cooperativas, buscou-se reduzir os problemas dessa natureza quando da criação do PMCMVE, em que a modalidade *aquisição de terreno* é

---

<sup>51</sup> Esse caso refere-se ao empreendimento Vivendas São Tomé, localizado no município de Alvorada, no RS e financiado pelo PCS. O artigo de Julia Wartchow “O acesso à terra para autogestão na Região Metropolitana de Porto Alegre: o caso do Loteamento Vivendas São Tomé”, nessa coletânea, apresenta uma análise minuciosa do processo de implementação do empreendimento e das condições de acessibilidade urbana dos cooperados, após a mudança para o local.

um contrato de financiamento à parte. Ou seja, os recursos podem ser liberados independentemente da aprovação do projeto do empreendimento, que fica como exigência para a modalidade de *construção de habitação*.

“Então isso já foi uma conquista, né, a conquista também desde lá do Crédito Solidário, pagar antecipadamente. Não existe outro programa que faça isso, geralmente você executa a obra pra depois receber. No caso dos movimentos sociais, eles conseguiram, foi uma conquista deles de conseguir receber o dinheiro pra depois conseguir executar a obra.” (Simone Monice, técnica da GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Na ausência de mecanismos de controle do uso do solo urbano e da valorização fundiária, a constituição de um banco de terras organizado pelas prefeituras configura-se como importante instrumento de garantia de terra urbana equipada e bem localizada para todos. Contudo, é sabido que poucos municípios lograram constituir um banco de terras que efetivamente garantisse a sua destinação à habitação social. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, essa situação é ainda mais dramática, já que nunca se conseguiu mapear toda a zona urbana. Encontram-se ainda problemas de identificação e de regularização dos proprietários da terra. Ademais, questões de ordem política historicamente impediram que tal instrumento fosse organizado para operar efetivamente.

## **Qualidade dos projetos**

Os projetos de habitação desenvolvidos no âmbito do Programa Crédito Solidário se mostraram, no geral, pobres em termos da qualidade dos espaços criados. Os espaços de convivência ensejam problemas para os futuros moradores, já que parecem não contribuir para a integração física e social dos moradores. O problema aparece na perspectiva dos técnicos da CEF no RS, estado onde o programa teve alto desempenho na contratação de postostas.

“Eu continuo achando que os projetos são pobres, que existe uma falta de proposta urbana, de vida, de comunidade... Isso é uma deficiência que a gente sofre em todos os projetos, independente

se é de cooperativa, da iniciativa privada, se é de prefeitura... Nem nos de prefeitura eles estão exatamente preocupados com essa visão. Tá faltando uma discussão de cidade, mais profunda, com diretrizes melhores, com os municípios tomando as rédeas do que tem que ser feito, pra instituir determinado tipo de relação, de situação, de espaço... eles seguem, na verdade, de forma reativa.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

De uma maneira geral, observou-se que as cooperativas e entidades inscritas no Programa Crédito Solidário, mais notadamente em seus primeiros anos de execução, não acumulavam experiência na elaboração de projetos e na produção habitacional propriamente<sup>52</sup>. Tratava-se de grupos que buscavam sua moradia, vinculados ou não aos tradicionais movimentos de luta por moradia, já existentes. As primeiras levas de projetos aprovados, conforme descreve o técnico da CEF, não tinham viabilidade técnica para execução.

“A seleção foi feita sem conhecer os projetos; a seleção aconteceu apenas com o formulário de inscrição, que continha informações que o representante da cooperativa preencheu, do jeito que interpretou. Ele preenchia ‘projeto aprovado em preliminar’; se ele marcou ‘aprovado’, o Ministério lia ‘aprovado’ e passava. Após a seleção, nós passamos a atender aqui, e aí quando trouxeram os projetos aprovados [exclamação]... É que o projeto aprovado para ele não é o aprovado técnico para nós, formal. O aprovado para ele está na cabeça dele. Um estudo de viabilidade que ele conversou com o prefeito de que é possível fazer naquela área e por ele tudo bem, está aprovado o projeto.” (Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Apesar do argumento de que as entidades e cooperativas não acumulavam experiência na produção habitacional seja válido para explicar a baixa qualidade técnica dos projetos apresentados, e que o

---

<sup>52</sup> Importante destacar o caso de São de Paulo, exceção a essa “regra” geral. No município, por conta do programa de habitação desenvolvido pela gestão Erundina, os movimentos acumularam experiência na organização da produção por autogestão. Por isso a contratação no estado é elevada e concentra-se, principalmente, na região metropolitana. Da mesma forma, os projetos arquitetônicos são de qualidade elevada. Ver Imagens 11, 12 e 13 no **Caderno de imagens**, no final da coletânea.

custo do financiamento era relativamente pouco para pagar as assessorias técnicas, não é possível afirmar que os projetos apresentados pela iniciativa privada tenham qualidade superior. Conforme apontaram os técnicos da CEF, não se identificaram diferenças significativas entre os projetos apresentados pelas entidades e aqueles apresentados pelas construtoras.

Na verdade, as diferenças se mostram pontuais, não tendo sido possível atribuir diferenças específicas – uma espécie de perfil – ao tipo de projeto que tem sido elaborado em relação a cada um dos agentes – entidades e construtoras. O que se identifica é que, no caso dos empreendimentos realizados pelas entidades, a escassez de recursos leva a projetos e a soluções construtivas mais pobres – mas o que também não é uma regra, como se observa nos empreendimentos realizados pela UNMP em SP<sup>53</sup>.

E, de outro lado, a experiência acumulada das construtoras reflete em melhor gestão de materiais e mão-de-obra, o que significa maior eficiência na utilização dos recursos. Ainda assim, a despeito da vantagem comparativa que levam, os projetos desenvolvidos pelas construtoras não são significativamente melhores, tendo sido observada a reprodução do padrão arquitetônico do BNH (Banco Nacional da Habitação).

Sobre a produção de habitações com o uso de novas tecnologias e técnicas construtivas, os técnicos da CEF admitem que podem ser aprovados projetos desse tipo, mas argumentam que as novas técnicas precisam ser testadas antes. O argumento é justificado pela necessidade de se conferir segurança e durabilidade ao empreendimento. Neste caso, os custos e demais ônus de se provar essa segurança e durabilidade da construção é de quem apresenta a proposta.

“[A CEF] aprova sim, tem regra, tem norma pra fazer isso [habitação com tecnologias não convencionais]. O que a CEF não aceita é experimentar o sistema com o financiamento. Porque, o que mais acontece: o cara faz um tijolo diferente, aí diz assim: “olha, esse tijolo aqui eu ensaiei, ele tem resistência, tem absorção, tem todos os ensaios feitos, não tem problema nenhum!” “Legal, mas tu tem uma casa feita com tijolo?” “Não, quero financiar uma”. “Então

---

<sup>53</sup> Sobre a qualidade dos projetos e das soluções construtivas no RS e em SP ver, respectivamente, os artigos de Julia Warchow, já citado e de Luciana Lago “O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta”, ambos nessa coletânea.

vamos fazer o seguinte: tu constrói uma casa, mostra que a casa funciona, que tem condições”. E quem vai fazer essa avaliação não é a CEF, a gente não tem capacidade pra fazer isso, é uma entidade, o SINTEC, ou a UFRGS faz vários desses ensaios por aqui. Se tiver tudo certo, comprovados os desempenhos, não tem problema, a gente aprova. A questão é que tem que ter a casa comprovada. E isso, via de regra, o empreendedor não quer; ele quer experimentar o financiamento pra um, outro...” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Nesse debate há questões adicionais, apresentadas pelos técnicos da CEF de POA. No caso da produção de casas de madeira, por exemplo, o problema reside também na necessidade de apresentar o certificado de origem da madeira, documento emitido pelo órgão ambiental competente. No caso das estruturas metálicas, há relatos de problemas da vedação entre a estrutura e a parte de alvenaria. No caso da alvenaria estrutural, há a necessidade de um técnico responsável pela obra, devidamente certificado, para acompanhar todo o processo de implantação e construção.

A questão do uso de novas tecnologias ainda carece de maior debate no âmbito da sociedade. No Brasil dominam as técnicas tradicionais de construção, ao mesmo tempo em que, em países desenvolvidos, o uso dessas técnicas é mais amplamente aceito, inclusive culturalmente.

## **As parcerias entre os agentes**

Essa seção trata de apontar para a importância das relações que se estabelecem entre os agentes para a viabilização dos empreendimentos. Como os relatos até aqui indicam, tais alianças e parcerias podem garantir a resolução de problemas que se colocam no processo. As parcerias que se destacam são com os agentes do poder público e com profissionais ou entidades que prestam assistência técnica.

No caso das prefeituras, o apoio financeiro e na implantação de infra-estrutura ou na adequação do terreno são formas de apoio essenciais na consecução dos projetos, como foi o caso do DEMHAB de Porto Alegre, que atuou na regularização e implantação de drenagem e saneamento em empreendimentos do PCS. E em São Paulo, onde o governo do estado aportou 15 mil reais por empreendimento do PCS,

recurso que acabou ajudando no custeio de mão-de-obra mutirante para acelerar as obras.

A qualidade da parceria pode ser relacionada, dentre outros fatores, com a capacidade de articulação das lideranças das entidades/movimentos. Essa articulação pode ocorrer também de formas indiretas, como parcerias estabelecidas por meio do compromisso com um projeto político mais amplo. Em Viamão, Região Metropolitana de Porto Alegre, há o relato de mudança na legislação protagonizada por um vereador de forma a viabilizar um loteamento para receber empreendimento do PCS.

“Tinha prazo para usar [a carta de crédito] e aí nós, correria total, voamos pra região metropolitana, fomos em Eldorado do Sul, Alvorada e Viamão. Aqui em Viamão a gente encontrou todas as condições. A câmara municipal, através do vereador Deda, fez uma lei em uma semana pra se readequar ao Crédito Solidário, nas isenções e toda e desburocratizações pra ser rápido. A prefeitura é do PT aqui; o loteador foi identificado por ele [o vereador Deda] pra gente. (...) Os caras abriram a prefeitura pra gente, abriram a câmara dos vereadores, acharam um proprietário, um loteador que tinha um empreendimento já pronto, com toda a infraestrutura. Era tudo que a gente queria, e aí explicamos a idéia pra ele e com essas pessoas envolvidas deu a credibilidade de ele aceitar a idéia. E o cara aceitou, rapaz, foi pro cartório e readequou dentro das normas!” (Paulo Machado, coordenador da COOHRREIOS – Cooperativa Habitacional dos Empregados dos Correios, em entrevista, junho de 2010).

A participação das famílias na obra e no processo de gestão, trabalhando de forma integrada com a entidade organizadora, pode ser entendida como uma dimensão de parceria. A participação dos beneficiários contribui para agregá-los em um grupo mais coeso, e constitui-se em fator de sucesso do empreendimento, além de reduzir os possíveis conflitos no processo de pós-ocupação.

“[o mutirão] é uma questão importante em termos de participação das famílias, quer dizer, (...) de fato, para quem faz um trabalho bem feito de gestão, um trabalho social bem feito, eu acho que isso também funciona em termos de agregar. Você agrega essas famílias

em torno de um objetivo comum. Tem a questão da valorização da participação na obra, que acaba fazendo com que essas famílias se sintam parte do processo. (...) pela questão social, pela questão da organização, da própria convivência das famílias, quer dizer, é um preparo de uma convivência para depois, no condomínio, de aprender a dividir, de aprender a auxiliar...” (Simone Monice, técnica da GIDUR SP, em entrevista, maio de 2010)

Essa dimensão está igualmente explicitada em muitas falas de atuais e futuros moradores de empreendimentos entrevistados pela pesquisa, na cidade de São Paulo. De diversas formas essa questão aparece ao se descrever o processo para conseguir o financiamento, a organização do canteiro de obras e os problemas pós-ocupação. Segundo os relatos, essa articulação bem sucedida entre o grupo organizador e as famílias está relacionada fortemente à capacidade de liderança dos primeiros e da identificação com o projeto por parte dos segundos. Fica claro que, em muitos casos em que essa articulação/diálogo não era feita de forma que os moradores se apropriassem do processo, a conclusão do empreendimento e a etapa da ocupação enfrentavam problemas.

As parcerias que se estabeleceram com as assistências técnicas, para além de um contrato de prestação de serviços, foram fator fundamental para os resultados positivos observados, como a parceria da UNMP com a Ambiente, em São Paulo.

“Tem uma parte de custos iniciais que a assessoria banca, uma espécie de investimento, porque a gente sabe que vai acontecer.”

“Eles [CEF e MCidades] não acreditavam, não aderiram totalmente à idéia. Nós tivemos que brigar para mostrar que dá e que vamos assumir esse negócio aqui. A gente concorre com o mercado imobiliário, com as construtoras, mas a gente tem muita coisa feita aqui.” (Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente, em entrevista, dezembro de 2010)

No Rio Grande do Sul, a Cooperativa dos empregados dos Correios estabeleceu uma parceria com um engenheiro após problemas com outro construtor, que começou a obra e depois a abandonou, gerando grande prejuízo para o empreendimento. Essa parceria garantiu o apoio em outros empreendimentos da cooperativa, a despeito das

dificuldades financeiras que o grupo ainda enfrentava após a entrega das casas.

“O engenheiro Jonir, ah! Esse louco trabalhou pra caramba aqui, porque ele é só de projeto, e a gente teve que contratar um outro engenheiro de execução. Só que a gente pagou tão pouco, ou melhor, a gente não pagou, a gente não conseguiu pagar o dinheiro da execução, foi R\$ 115,00 por cada casa. Mas ele foi na relação política da cidade, que o vereador Deda também indicou ele pra nos ajudar, ele é daqui dessa cidade, então ele assinou os projetos. Mas quem mais vinha aqui era o engenheiro Jonir, que tinha que fazer medição, resolver problemas, isso e coisa, então ele sempre acompanhou as reuniões do [trabalho] técnico social e as reuniões.” (Paulo Machado, coordenador da COOHRREIOS, em entrevista, junho de 2010)

Nas conversas com os técnicos da CEF esteve também manifesta a importância da parceria com a assessoria técnica, conforme já foi destacado anteriormente, tendo em vista seu papel na qualidade dos empreendimentos e eficiência dos recursos na obra.

Uma outra forma do que se pode chamar de parceria é aquela entre os técnicos da CEF e os movimentos de luta por moradia e/ou entidades organizadoras. Essa parceria não adquire um *status* formal, mas ocorre de formas sutis, muitas vezes. Ao que se observou, trata-se do comprometimento dos técnicos com o público-alvo da política de habitação social, no sentido mais amplo desse termo, e não necessariamente com grupos políticos específicos.

Essa parceria esteve manifesta no tratamento que determinados indivíduos e/ou grupos no âmbito da CEF deram aos programas de habitação social objeto da análise desse estudo. Esse é o caso da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) de Porto Alegre, onde se notou que o envolvimento dos técnicos foi além das suas atribuições como funcionários de um órgão de fomento à habitação. O fato que nos chamou atenção para isso foi um seminário, ocorrido em julho de 2008, em que tais técnicos sentaram para discutir com os movimentos e entidades de moradia os problemas e gargalos enfrentados no acesso aos recursos disponíveis para o Programa Crédito Solidário. Na ocasião, o estado do RS já havia contratado o total dos recursos alocados para a região, e pleiteava, dentre outras

coisas, a possibilidade de que os recursos não utilizados em nível nacional, no âmbito do Programa, fossem realocados, permitindo que se pudesse investir em mais empreendimentos no estado. Técnicos da CEF e movimentos organizados eram parceiros nessa estratégia. Os problemas enfrentados também na implementação do programa foram discutidos no sentido de se pensar propostas de alteração de seu desenho operacional, a serem encaminhadas à matriz da CEF em Brasília e ao MCidades.

“Dentro da CEF dá para dizer que a decisão foi importante e, fora da CEF, que também contribui muito para nosso resultado em termos de quantidade e de contratos: é que o programa CS – e o rural foi muito semelhante – foram criados a pedido dessas cooperativas. Então, se as cooperativas se mobilizaram e fizeram toda uma campanha, quanto tempo eles devem ter levado para conseguir criar este programa? Para convencer o Governo Federal que era viável isto, que eles iriam dar conta? (...) Então, a primeira questão foi se nós queríamos que acontecesse ou não? Quem é que vai pagar o mico se este troço não acontecer? Nós vamos estar no mico juntos? Chegamos à conclusão que sim, porque tem todo um histórico das cooperativas, uma relação política, um dos estados que mais teve inscrição foi o nosso aqui. Quer dizer você teve uma grande quantidade de inscrição. Porque será que nós tivemos mais inscrições que os outros, se o nosso estado não é o que tem a maior população? O que aconteceu aqui é que os movimentos estavam esperando este programa.” (Ricardo Fehron, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

É indiscutível o protagonismo dos movimentos sociais organizados nesses programas de habitação social implementados, centralmente a partir da criação do Ministério das Cidades em 2004. Além disso, há outros fatores, como se procurou elencar nesse texto. Entretanto, o foco aqui é compreender o papel desses técnicos da CEF, entendidos conceitualmente como agentes da burocracia, nesse processo.

## **A CEF como principal agência da política habitacional e o papel da burocracia pública**

Da forma como as funções das instituições no campo da política habitacional foram definidas no Brasil, a CEF é agência central e, nesse papel, desempenha duas funções: agente operador e agente financeiro. Como agente operador de alguns fundos – como é o caso do Fundo de Desenvolvimento Social, cujos recursos foram aplicados por meio do Programa Crédito Solidário – deve normatizar suas regras, acompanhar, fiscalizar e controlar os financiamentos a serem concedidos aos beneficiários finais, repassando os recursos do Fundo ao agente financeiro.

Na qualidade de agente financeiro, a CEF é parte do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e pode contratar com qualquer fundo, atuando, nesse caso, como um banco de segunda linha. Muito embora não fosse, pelas regras, exclusividade sua, a CEF atuou como agente financeiro do FDS majoritário, valendo-se de sua estrutura e experiência para tanto. Nesse sentido, cabia-lhe viabilizar o acesso aos recursos pelos beneficiários finais, por meio de contratos individuais. E, na ponta de sua estrutura como agente financeiro estão as Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDURs) – responsáveis pela análise técnica dos projetos apresentados (parte estrutural) – e os chamados Pontos de Vendas, que são responsáveis pela análise financeira dos contratantes do financiamento.

Entendendo a centralidade da CEF na implementação dos programas Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida – Entidades, cumpre questionar o papel que os técnicos da instituição, como agentes da ponta nesse processo, desempenham e o efeito de sua atuação. Sabemos que eles podem se ater às regras, cumprindo fielmente ao disposto em seu normativo funcional, ou irem além desse papel, fazendo a mediação entre a norma e a realidade sobre a qual pretendem operar, segundo interesses específicos. De acordo com Bourdieu, “o distanciamento em relação à burocracia comum e as suas rotinas é, sem dúvida, o que mais claramente distingue os ‘revolucionários burocratas’ da grande massa dos funcionários das estruturas de gestão” (2006, p.157).

Por sua vez, as regras que regem as políticas e o próprio serviço público são fruto de embates travados na esfera estatal de grupos de pressão que representam ideologias e concepções distintas. Se,

em sua elaboração, estão sujeitas a esse processo, também estão em sua implementação, e é nesse “espaço” em que se observa a sua “adaptação”, por assim dizer.

“Tal como a “política de habitação” é, a nível central, o resultado de uma longa cadeia de interações concretizadas num determinado quadro estrutural, também as regulamentações constitutivas desta política serão, elas próprias, reinterpretadas e redefinidas através de uma nova série de interações entre os agentes que, em função da sua posição nas estruturas objetivas do poder definidas à escala de uma unidade territorial, região ou município, seguem estratégias diferentes ou antagônicas. Quer isto dizer que não se pode conceber a relação entre o “nacional” e o “local”, o “centro” e a “periferia”, como a da regra universal e da aplicação particular, da concepção e da execução.” (BOURDIEU, 2006, p.171)

Esse “espaço” pode ser então entendido como as diferentes esferas da burocracia, normalmente localizadas geograficamente em unidades subnacionais, responsáveis pela “aproximação” da política definida em nível federal de seu público alvo.

“(…) a utilização de uma oposição entre “centro” e “periferia”, para além de apagar, a coberto de uma neutralidade descritiva, os efeitos da dominação, tende a estabelecer uma hierarquia entre dois termos opostos: as ações periféricas são assim pensadas como simples aplicação mecânica das decisões centrais, servindo a administração local apenas para executar as ordens ou “circulares” burocráticas; ou então, sem que uma coisa exclua a outra, podem ser consideradas como “resistências” do interesse privado ou do particularismo local a medidas centrais.” (BOURDIEU, 2006, p.171)

Michael Lipsky busca melhor compreender a política pública da forma como realmente é implementada a partir da análise da atuação dessa parte do corpo burocrático a qual chama de burocratas de nível de rua, quais sejam, os trabalhadores do serviço público que em sua atividade profissional interagem diretamente com os cidadãos (1980, p.03). Segundo o autor, eles são a chave para essa compreensão, pois atuam no que estamos chamando aqui de “espaço” – essa etapa de implementação da política pública.

“Burocratas de nível de rua dominam os conflitos políticos a respeito do serviço público por duas razões: primeiro, o debate sobre o escopo apropriado e o foco do serviço público são essencialmente debates sobre o escopo e a função desses servidores públicos; segundo, burocratas de nível de rua têm impacto considerável sobre a vida das pessoas. Esses impactos são de natureza diversa. Eles socializam os cidadãos em relação às expectativas quanto ao serviço público e também quanto ao lugar na comunidade política. Eles determinam a elegibilidade dos cidadãos quanto aos benefícios e às sanções providas pelo governo. Assim, de uma certa maneira, burocratas de nível de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional entre cidadãos e Estado. Em resumo, eles detêm a chave para uma dimensão da cidadania.” (LIPSKY, 1980, p.04. Tradução livre)

Nesse sentido, o “espaço” de atuação desses agentes implica certo arbítrio, o que possibilita encontrar diferenças entre as regras estabelecidas em âmbito nacional e a sua aplicação em relação à realidade que encontram nos estados ou regiões de atuação. Apesar de normas gerais estabelecerem a sua função na organização, o escopo de atuação não é totalmente definido e pode variar de agente para agente, de grupo para grupo. De acordo com Lipsky, há espaço para esse arbítrio, pois

“Em primeiro lugar, burocratas de nível de rua freqüentemente operam em situações muito complicadas para serem previstas por formatos programáticos. Em segundo lugar, burocratas de nível de rua operam em situações que requerem respostas a dimensões humanas, que demandam observação sensível e discernimento, os quais não podem ser reduzidos a formas programáticas. Terceiro, o arbítrio que lhes cabe contribui para sua auto-estima e leva à percepção dos clientes de que tais trabalhadores detêm a chave para o seu bem-estar. Para ambos, o arbítrio contribui para a legitimação dos serviços providos.” (LIPSKY, 1980, p.15. Tradução livre)

A partir do pressuposto inicial de que as diferenças na contratação de empreendimentos encontrada no RS seria resultado da interação que se estabeleceu entre o movimento organizado de luta por moradia e os técnicos da GIDUR local, e que a atuação desses últimos iria além

da sua função de aplicadores estritos das normas, as entrevistas que realizamos com esses últimos apontam alguns elementos que ecoam nos postulados de Bourdieu e Lipsky.

Questionados sobre por que os resultados foram diferenciados no estado do RS, as respostas indicam para um alinhamento dos técnicos e seus gestores em relação às demandas dos movimentos, uma espécie de reconhecimento da legitimidade de seu pleito e um compromisso com a efetivação desse “projeto” que era um programa de habitação autogestionário a ser operacionalizado por meio de entidades representantes dos moradores.

“(...) depende muito da orientação de gestor. É bem verdade que nós temos uma orientação, um respaldo muito grande do gerente nesse relacionamento com os movimentos sociais. Talvez vá além do que seria a competência da GIDUR nesse relacionamento. A gente conversa muito, é muito próximo, dá apoio, resolve, faz intermediação... Enfim, com o entendimento de que, diferentemente de uma prefeitura, ou uma construtora, eles não têm especialmente recursos financeiros às vezes para tocar para frente o projeto. Nessa compreensão, se a gente fosse na letra fria do papel da CEF, talvez isso fosse insuficiente pra conseguir chegar a um resultado final. Depende de muita ação individual. Passando um pouco das competências dadas à instituição, passando um pouco além... Talvez seja um pouco por aí também. Creio que tem uma qualidade de gerência na relação com as lideranças dos movimentos daqui. Isso é o mais importante.” (Eduardo Speggorin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Essa orientação da gerência regional de que o programa deveria deslanchar, e a relação com o pleito das cooperativas habitacionais no RS para a criação do programa, possibilitou que um arranjo diferenciado na organização do trabalho dessa gerência fosse estabelecido, o que teria facilitado o trabalho de seus técnicos:

“Ao longo da história, por que saiu aqui no RS? Saiu em função do perfil das pessoas que trabalharam neste projeto. Se quer fazer, você pega e diz: “deixe o manual aqui e nós vamos conversar sobre de que jeito a gente pode fazer bem feito”, e nós assumindo, assinando aquilo ali. (...) [saiu também] porque o sistema de gestão

foi inteligentemente pensado por quem administrava à época: ele [gerente da GIDUR] se deu conta de que faria com um grupo de pessoas desvinculadas à estrutura. Nós não estávamos vinculados à estrutura, ele nos tirou da estrutura da GIDUR. E, ao mesmo tempo, este grupo de cooperativas que chegam aqui com vontade de fazer e nós perguntávamos: como é que vocês podem fazer? Dá para fazer, de que jeito se faz? (...) Primeiro porque a gente acreditava que era possível fazer, nosso grupo achava e estava do lado deles, e não contra eles. Tinha um processo de afetividade muito grande e acho que este é um grande diferencial.” (Luiza Cheuiche, técnica da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

Elementos das falas acima aparecem nas de outros técnicos, não reproduzidas aqui, mas que apontam no mesmo sentido: a identificação não só da gerência, mas também dos técnicos, com os pleitos das cooperativas e movimentos organizados. Por se tratar de um programa novo, que pela primeira vez carrega o princípio da autogestão da produção habitacional, bem como pelas características do público-alvo, decorrem dificuldades e complexidade na sua operacionalização, tanto por parte das cooperativas como dos demais agentes do poder público envolvidos diretamente. Nesse sentido, o processo de aprendizado foi longo e demandava mais tempo da área técnica da CEF:

“É que, na verdade, quem trabalha com crédito imobiliário, com construtoras, e depois começa a trabalhar com esses movimentos, os tempos são outros, entende? É o tempo de as coisas acontecerem, maturarem. Tem que ter um investimento muito grande junto a essas cooperativas, esses movimentos, no sentido de instrução, de caminhar junto com eles, de assistência técnica... Muitas vezes são 10, 15 reuniões para se conseguir um objetivo, mas construindo junto com eles, eles vão se apropriando disso. O segundo empreendimento já é mais tranqüilo que o primeiro, o terceiro é melhor que o segundo. (...) Os movimentos têm mais dificuldades, até pelas carências, mas eles chegam lá também.” (Eduardo Spaggiarin, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

O envolvimento dos técnicos nesse processo de aprendizado parece ter ido além de seu papel fundamental de analistas dos projetos apresentados. Ao que pudemos averiguar – na medida em que não

podemos ter acesso ao manual operacional que guia a ação desses agentes<sup>54</sup> – cabe a eles verificar a adequação do projeto técnico dos empreendimentos em relação ao normativo elaborado pela CEF. A não adequação implicaria em recusa e não contratação do empreendimento. No caso do RS, averiguamos a disponibilidade de indicar caminhos e aperfeiçoamentos de forma a tornar os projetos “aprováveis”.

Além disso, por atuarem na ponta da estrutura burocrática, esses técnicos detêm o poder de mediar a aplicação das regras definidas em instâncias superiores. “O poder propriamente burocrático baseia-se na liberdade de escolha entre a aplicação rigorosa e estrita da regra e a transgressão pura e simples”. Desta forma, “por mais estrita que seja a definição do seu posto e por mais restritivas que sejam as exigências inerentes a sua posição, os agentes dispõem sempre de uma margem objetiva de liberdade que podem ou não explorar segundo as suas disposições ‘subjetivas’”.

A consciência de que a decisão individual, e nesse caso também a coletiva, faz a diferença está premente nas falas. Da mesma forma, a identificação ideológica com um determinado objetivo político, associada ao conhecimento técnico acumulado, é usada para explicar essa mediação nas regras em favor de determinado grupo social e também da diferença de atuação em relação a técnicos de outras regiões que também operam o programa.

“É o rigor da sua análise, rigor em termos do que eu quero aqui, de qual é a minha expectativa. Aí esse seu nível de exigência, que é teu, depende do seu conhecimento, da sua maturidade, da sua sensibilidade para a coisa, e isso é muito pessoal. Então isso foi relevante e continua sendo, tanto para mais ou para menos: ele pode em alguns lugares ter prejudicado o desempenho do programa, pois em alguns momentos a pessoa que estava lá não era experiente o suficiente, não foi sensibilizada o suficiente, não foi madura o suficiente... ou foi, e não quis correr risco nenhum.” (Ricardo Fehron, técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

As decisões desses agentes da ponta – ou burocratas de nível de rua, segundo Lipsky – tendem a ser ao mesmo tempo alocativas e redistributivas. Ao determinar os elegíveis aos benefícios, eles potencializam

---

<sup>54</sup> Apesar das diversas tentativas, todos os funcionários da CEF a que foi solicitado o manual nos informaram de sua impossibilidade de divulgá-lo ou repassá-lo a pessoas externas à instituição.

as demandas por serviços públicos de alguns cidadãos, às expensas dos que pagam os impostos de uma forma geral e também daqueles que têm suas demandas negadas. Ao aumentar ou diminuir a disponibilidade de benefícios à baixa renda, eles implicitamente regulam o nível de redistribuição dos benefícios, que serão pagos pelos setores de renda mais elevada. Em outras palavras, como distribuidores de serviços/benefícios públicos, os burocratas de nível de rua tomam decisões que afetam suas oportunidades de vida (LIPSKY, 1982, p.08-09).

A dinâmica que o corpo burocrático pode assumir, a partir das decisões que tomam seus agentes, é definida, segundo Bourdieu, a partir de um conjunto de valores e concepções, constituídas socialmente, que levam o indivíduo a agir de determinada forma, entendido como *habitus*:

“Aqui como em qualquer outra situação, é o *habitus* que vem preencher as lacunas da regra e, tanto nas situações ordinárias da realidade burocrática como nas ocasiões extraordinárias que as instituições totais oferecem às pulsões sociais, os agentes podem assumir, para o melhor e para o pior, as margens de ação que lhes ficam nas mãos, e utilizar a sua posição de superioridade (...) inerente às funções para exprimir as pulsões socialmente construídas pelo seu *habitus*. É assim que os postos subalternos de enquadramento e de controle das “instituições totais” e, de forma mais geral, os postos executivos das grandes estruturas burocráticas, devem muitos dos seus traços mais característicos, que entretanto, não estão previstos em nenhum regulamento burocrático, às disposições predominantes, num determinado momento, dos que os ocupam: os funcionários “cumprem as suas funções” com todas as características, desejáveis ou indesejáveis, do seu *habitus*. Nem tudo está contratualizado num contrato burocrático: o regulamento que define os deveres do subordinado define simultaneamente os limites do arbítrio dominante.” (BOURDIEU, 2006, p.176-177)

Desta forma, é o conjunto dessas práticas que pode explicar os rumos da política. Segundo Lipsky (1980), quando a política consiste em uma série de pequenas decisões cumulativas, as rotinas e categorias criadas para processar essas decisões efetivamente determinam a política em si, no âmbito dos parâmetros estabelecidos pelas autoridades. Nesse sentido, os burocratas de nível de rua “fazem” a política. Em outras palavras, as rotinas, simplificações, e o contexto

das decisões desses burocratas são políticos. Dizer que essas ações são políticas significa que algumas pessoas são ajudadas e outras são prejudicadas pelo padrão dominante de tomada de decisão.

Ora, se as ações desses burocratas constituem a política de fato implementada e, no caso analisado no RS, os resultados apontam para a efetividade do Programa – até 2009, em sua primeira fase, todo o recurso destinado ao estado havia sido contratado e pleiteava-se a alocação de mais recursos, tendo em vista que em outras regiões havia “sobras” – pode-se concluir que a mediação entre a regra estrita e sua aplicação na realidade concreta atendeu aos objetivos do público-alvo, ainda que não tenha atendido a interesses e objetivos da instituição. Como vimos, esses são difusos, e as normas definidas materializam, em larga medida, os conflitos expressos no âmbito da burocracia pública.

A referida dissertação de mestrado buscou analisar o momento da criação do Programa Crédito Solidário. Havia a obrigatoriedade de dar destinação aos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, tarefa que cabia ao seu Conselho Curador (CCFDS), composto por representantes da CEF, do Ministério das Cidades, do Banco Central do Brasil (Bacen) e, pela sociedade, por membros do movimento sindical, dentre outros<sup>55</sup>. Relatou-se o grande conflito existente em torno da definição dos contornos do programa. O representante do Bacen retirou-se da reunião do Conselho em protesto, quando ficou claro que os recursos seriam destinados a programa de habitação social, quando a instituição defendia a devolução dos recursos a seus aplicadores<sup>56</sup>. Ministério das Cidades e CEF discordaram em relação às regras do financiamento: o banco defendia a manutenção das práticas usuais de contratação do financiamento, de forma a garantir o retorno dos recursos e a segurança do Agente Operador do FDS que, no caso, é a própria CEF, principalmente face ao “alto risco” da operação. Acabou prevalecendo o formato tradicional de financiamento habitacional da CEF, a princípio<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Curiosamente, não há representantes do movimento organizado de luta por moradia no CCFDS, muito embora o Fundo tenha sido criado para garantir a destinação de recursos para habitação social.

<sup>56</sup> Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1991, são constituídos: pela aquisição compulsória de 3% de suas cotas pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), pela aquisição voluntária dessas cotas por pessoas físicas ou jurídicas, e pelos rendimentos resultantes de suas aplicações.

<sup>57</sup> Ao longo da implementação do programa, com as enormes dificuldades encontradas na contratação do financiamento, muitas regras foram sofrendo alterações, algumas protagonizadas pela própria CEF, como o Fundo Garantidor, por exemplo. Sobre as alterações, ver o artigo de

Nesse sentido, podemos afirmar que a mediação feita pelos técnicos da GIDUR Porto Alegre contribuiu para a adequação das regras para o atendimento das especificidades do público-alvo, centralmente nessa primeira fase da implementação, ora analisada. Foi nela em que se sentiu o maior choque entre um normativo restritivo, padrão da CEF, e a realidade vivenciada por seu público-alvo, de baixa renda, e com pouco conhecimento dos trâmites de elaboração e aprovação de projetos habitacionais. A mediação, nesse caso, não esteve relacionada com os preceitos da racionalidade burocrática, ou da defesa dos interesses corporativos da burocracia, no sentido weberiano; mas no sentido da identificação ideológica com o atendimento deste público-alvo, lastreada em uma concepção específica de modelo de política habitacional, identificada no que Bourdieu (2006) identificou como *habitus* dos técnicos que estavam na ponta da implementação.

A resposta dada por esses técnicos coaduna com o cenário descrito por Lipsky (1980): está relacionada com a complexidade dos fatos em relação às restrições da norma programática; envolve a capacidade de lidar com as dimensões humanas específicas de cada caso, que demandam análise apurada e sensível; e contribuem para autoestima desses agentes que, conforme é possível notar nas falas, se sentem em posição privilegiada de poder fazer a diferença.

## **Considerações Finais**

Esse texto buscou identificar os fatores e processos que estão diretamente relacionados com a implementação dos programas federais de habitação social baseados no princípio da autogestão: O Crédito Solidário e o Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Mais especificamente, o objetivo era analisar os facilitadores e os gargalos.

Por se tratar de um novo formato de programa habitacional em nível federal, nos primeiros anos de implementação do PCS observou-se grande dificuldade por parte dos agentes envolvidos na sua operacionalização. Não só a grande maioria das entidades organizadoras não acumulava experiência na produção habitacional, como teve dificuldades em organizar o grupo das famílias beneficiárias em torno da concepção de autogestão.

---

Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, nessa coletânea.

O poder público também rateou. As pessoas que estavam à frente do processo no âmbito do MCidades tiveram dificuldades em estabelecer normativos que se adequassem às características do público alvo, muito embora eles tivessem a implementação do programa como uma “encomenda” dos movimentos de luta por moradia. A CEF, igualmente, enfrentou dificuldades das mais variadas, porque também responsável por normatizar e operacionalizar o programa segundo as diretrizes apresentadas pelo MCidades. Nesse ínterim, muitos são os fatores intervenientes.

Como essa breve análise buscou demonstrar, uma dimensão importante do processo de implementação é a intermediação que os agentes que operam na ponta fazem entre as normas do programa e o atendimento ao público alvo. Segundo alguns estudos sugerem – como é o caso de Lipsky – a política pública também é “feita” no momento de sua implementação pelos agentes da ponta, o que ele denomina de “burocratas de nível de rua”. No caso ora analisado, que coloca ênfase na situação encontrada no RS, nota-se que, de fato, tais agentes detêm grande poder discricionário ao longo do processo de implementação. Portanto, estudar o seu comportamento importa para compreender os eventuais problemas e sucessos advindos dos resultados alcançados pelo programa.

Como os dados sugerem, as diferenças regionais na execução do programa são consideráveis, o que aponta para a importância de se contextualizar essa situação. No RS, sendo o estado com maior número de contratos realizados pelo MCMV, a questão da cultura política aparece como um forte elemento hipotético para explicar seus positivos resultados. Sabemos que tratar de analisar a “cultura política” não é tarefa fácil, mesmo porque o conceito encontra-se em disputa no meio acadêmico. Entretanto, a título de nomear o processo observado no RS e também em SP, podemos afirmar que o fator “político” aparece como elemento central.

Nas entrevistas feitas com os técnicos da CEF no RS, em que se buscou identificar os fatores que os levaram a ter essa proximidade com os programas de habitação social autogestionária, transparecem elementos como afetividade, compromisso com a questão do cooperativismo, facilidade de atuar em função da organização que se estabeleceu no setor e, também, uma questão de determinação da gerência. Essa última parece estar fortemente associada ao clima político no estado, em que há estreita relação com o ideário cooperativista de uma forma geral.

Nota-se que esse ideário gerou uma espécie de compromisso desses técnicos com a causa, e, pela posição na burocracia pública que ocupam, possuem foro privilegiado para atuar nesse sentido no âmbito da política de habitação social com o princípio autogestionário. No escopo dos casos em que estudamos, os elementos para buscar caracterizar esse papel foram aparecendo ao longo do documento, os quais então sistematizamos abaixo:

- Cabe aos técnicos da CEF nos estados fazer a intermediação entre a aplicação das normas e o atendimento ao público alvo, mas esse papel pode ser mais restrito ou mais ostensivo, como vimos no caso da equipe GIDUR de POA que extrapolou sua função estritamente definida e apoiou as entidades em todo o processo de aprovação, liberação e produção do empreendimento;
- Para os técnicos da CEF, há uma importante dimensão de aprendizado em lidar com público alvo diferenciado – as cooperativas e movimento social – em função da implementação de programas novos, que envolvem um público diferente do que usualmente se vinha trabalhando;
- O comprometimento dos técnicos e demais funcionários da CEF com o processo é fator que influencia fortemente para o sucesso do processo de contratação e construção, na medida em que esses agentes podem estabelecer interlocução com as entidades organizadoras, capacitando-as e informando-as sobre os procedimentos. Muitas vezes, esse comprometimento é fundamental para que o contrato seja assinado.
- Nota-se uma parceria, baseada em comprometimento político e ideológico, dos técnicos da CEF com os movimentos e entidades organizadoras;
- Os normativos dos programas sofreram alterações em função do diálogo estabelecido entre a ponta de implementação (técnicos) e a sua relação com a matriz no âmbito da CEF. Os técnicos da ponta puderam transmitir as principais dificuldades e gargalos do processo de contratação, em função de sua forte proximidade com os beneficiários finais da política;

Os técnicos da CEF acabam, portanto, por exercer um papel de capacitadores no que se refere aos processos e trâmites de aprovação do projeto e gestão do empreendimento. Há casos em que essa dimensão

toma contornos específicos, como a GIDUR de São Paulo, que preparou uma atividade de capacitação das entidades e movimentos para auxiliar na gestão e também na execução da obra.

O presente estudo de caso levanta importantes elementos para a compreensão dos gargalos e, especialmente, dos fatores que facilitaram a implementação dos programas de habitação autogestionários. O foco na atuação dos agentes da burocracia busca colocar luz sobre fator que acreditamos ser determinante em muitas situações, dado o poder que as instituições públicas – a CEF, nesse caso – detém na determinação dos parâmetros adotados. O recurso a caminhos alternativos nos meandros da burocracia expõe as opções que se mostram, de alguma forma, viáveis. E, também, torna ainda mais patente a premência de uma outra lógica, em que as regras atendem a interesses específicos, lastreados a uma estrutura capitalista, que constrange o atendimento de grupos da sociedade. A esse respeito, o depoimento de um técnico é bastante ilustrativo:

“Perceberam que a forma como a gente conduzia tudo era diferente. Houve uma reunião em Brasília em que uma pessoa da COCEARCS<sup>58</sup>, ligada ao MST, levantou a questão – a reclamação era geral, das cooperativas contra a CEF – e ela disse que estava impressionada porque aqui não havia isso. E a própria CEF começou a ver problemas dentro dela em relação a isso aí: a CEF em Brasília começou a perceber que essa diferença não era boa para ela, e começou a mudar o foco do RS para outros estados, como o Mato Grosso... E não queria levar a nossa experiência para o resto, tanto é que o pessoal do MST pedia “tragam o pessoal do Sul para explicar como é que eles fazem”, e a CEF não deixou que nós fôssemos. Então a gente fica pensando por que a CEF não quis que nossa experiência, essa gestão fosse transferida e copiada para outros estados...” (Técnico da GIDUR POA, em entrevista, junho de 2010)

É importante lembrar que, como estudo de caso, este trabalho apresenta limitações. Ele objetiva apontar para elementos explicativos, e também para uma situação muito particular, bem sucedida, que é a forma como a equipe da GIDUR de POA atuou na implementação do Crédito Solidário.

Entretanto, o presente estudo carece, por exemplo, de uma análise sobre as regras mais detalhadas desses programas, as quais podem

<sup>58</sup> Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul.

revelar mais apuradamente quais delas e de que forma significam entraves – ou, por que não, facilitadores – do acesso à habitação por parte de seu público alvo. É importante destacar a dificuldade em obter os normativos dos programas, já que eles são elaborados pela CEF a partir das diretrizes definidas no âmbito do CCFDS, o qual abriga os recursos destinados aos programas. Desta forma, maiores estudos são ainda necessários para compreender a complexa cadeia de elementos e fatores direta ou indiretamente relacionados com a política habitacional que carrega o princípio da autogestão. Isso porque um estudo de caso pode esconder importantes elementos explicativos, bem como realidades específicas de cada região do Brasil.

## **Bibliografia**

BOURDIEU, Pierre. **As Estruturas Sociais da Economia**. Porto: Campo das Ciências, 2006.

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

SILVA, Jéssica M. N. *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

## **Entrevistas realizadas**

Eduardo Speggorin, gerente da GIDUR de Porto Alegre, em 07 de junho de 2010.

Ricardo Fehron, técnico aposentado da GIDUR de Porto Alegre, em 08 de junho de 2010.

Luiza Cheuiche, técnica da GIDUR de Porto Alegre, em 08 junho de 2010.

Simone Monice, técnica da GIDUR de São Paulo, em maio de 2010.

Ricardo Gaboni, arquiteto da Ambiente Arquitetura, em 11 de dezembro de 2010.

Gustavo Meinhardt, técnico da GIDUR de Porto Alegre, em 07 e 08 junho de 2010.

Paulo Machado, coordenador da COOHRREIOS – Cooperativa Habitacional dos Empregados dos Correios de Porto Alegre, em 09 de junho de 2010.

# Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil

*Regina Fátima C. F. Ferreira*<sup>59</sup>

## **Introdução**

Este artigo<sup>60</sup> pretende discutir o papel dos movimentos de moradia na construção de uma política de habitação de interesse social no Brasil, ao longo dos últimos vinte anos. Argumentamos que a luta dos movimentos organizados por recursos, programas e ações direcionados para a produção habitacional autogestionária resultou não só na retomada da atuação do Estado, em âmbito nacional, na provisão da habitação, como também no fomento à construção de um projeto coletivo alternativo de sociedade, baseado nos princípios da igualdade e justiça social.

O problema da falta de moradia digna para a população de baixa renda é conhecido por todos: problema social histórico, experimentado, no caso brasileiro, sobretudo a partir do século XIX, com a promulgação da lei de terras, a abolição da escravatura, a política de imigração e o crescimento das cidades. O desenvolvimento capitalista no mundo e no Brasil e sua conseqüente urbanização colocarão o problema habitacional no centro da questão urbana, sobretudo a partir do século XX; no Brasil, a partir da década de 30. Passado um século, o problema não só persiste como cada vez mais se amplia, visto que suas causas estruturantes – um sistema econômico

---

<sup>59</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles -IPPUR/UFRJ.

<sup>60</sup> O artigo acumula parte dos resultados de pesquisa desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrôpoles e parte da experiência vivenciada na luta pela reforma urbana, desde a década de 80, como coordenadora do Departamento de Planejamento Físico-Territorial da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, na primeira gestão do PT nesta cidade (1989-1992), como educadora do Programa Direito à Cidade da FASE – Solidariedade e Educação e como integrante, no momento, da coordenação nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

que produz e reproduz desigualdades sociais – não foram alteradas.

Quanto à autogestão, é tão antiga quanto o próprio capitalismo. Desde a primeira metade do século XIX, operários ingleses, reconhecendo a exploração que sofriam nas fábricas, reuniram-se para a gestão coletiva dos meios de produção, originando o chamado “cooperativismo revolucionário” (SINGER apud NASCIMENTO, 2004). Muito tempo já se passou e as experiências de autogestão popular continuam presentes em todo o mundo, hoje bastante aglutinadas na chamada “economia solidária”<sup>61</sup>. No campo da habitação, embora o tema da autogestão possa ser desconhecido para alguns, cada vez mais ganha visibilidade através das experiências que vêm se multiplicando pelo país, em função dos programas de habitação de interesse social criados, desde 2004, pelo governo federal, para responder à demanda dos movimentos organizados.

Os movimentos sociais urbanos no Brasil têm uma longa história, que acompanha o processo de urbanização brasileiro, a partir da década de 60, quando atuaram no debate sobre uma reforma urbana que revertesse a lógica de apropriação do solo urbano baseada na especulação imobiliária e na apropriação privada dos investimentos públicos sobre a cidade e que implementasse uma política de habitação popular. Na década de 70, atuaram centralmente pelo fim da ditadura e de suas políticas anti-sociais; na de 80, pela redemocratização do Estado brasileiro; e, na de 90 aos dias de hoje, pela participação nos processos decisórios sobre as políticas públicas, pela construção de políticas e programas que garantam o acesso universal à moradia e aos serviços públicos urbanos, à educação e saúde de qualidade.

Assim, à luta pela redemocratização, sucedeu-se a luta por políticas sociais que garantissem os direitos básicos fundamentais da pessoa humana. Na política urbana, os movimentos sociais focaram na luta pelo cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade presentes na Constituição Federal de 1988 e pela participação social na gestão democrática das cidades. Importa perceber, neste processo, como esses movimentos vêm avançando na

---

<sup>61</sup> A economia solidária pode ser definida, na dimensão econômica, como “um jeito de fazer a atividade econômica de produção, oferta de serviços, comercialização, finanças ou consumo baseado na democracia e na cooperação, o que chamamos de autogestão: ou seja, na Economia Solidária não existe patrão nem empregados, pois todos os/as integrantes do empreendimento (associação, cooperativa ou grupo) são ao mesmo tempo trabalhadores e donos”. (Definição do FBES, Fórum Brasileiro de Economia Solidária, acessada em 03/12/2011 no endereço eletrônico <http://cirandas.net/fbes/o-que-e-economia-solidaria>)

luta por uma política de habitação popular no Brasil e, principalmente, experimentando processos que caminhem em direção a um projeto coletivo alternativo de sociedade, baseado na autogestão<sup>62</sup> e nos princípios da solidariedade, democracia e justiça social.

## **A Autogestão e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**

A aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo Fundo (FNHIS), em 2005 - a Lei 11.124/2005 - pode ser considerada um marco na nossa história legislativa, já que foi a primeira lei de iniciativa popular aprovada no país. Encaminhada em novembro de 1991 ao Congresso Nacional na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia à Brasília, com 5.000 participantes e com mais de 1 milhão de assinaturas, a proposta de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) se confunde com a própria história dos movimentos de moradia. Paz (1996) e Maricato (2011) colocam os movimentos de moradia como os responsáveis pela proposta inicial, logo encampada pelo movimento de reforma urbana.

De fato, a construção da proposta, no final dos anos 80, é fruto de dois processos que marcam a década: a organização social provocada pelo intenso movimento de ocupações informais ocorrido nas grandes cidades e a possibilidade de apresentação de propostas de emendas populares à Constituinte, resultado da luta por participação social presente naquele momento. O contexto, nesse período, era marcado pelo agravamento da crise econômica, pelo aumento do desemprego, pela falta de investimentos do Estado numa política habitacional para a população de renda inferior a três salários mínimos, onde se concentrava (e se concentra) o déficit habitacional, pela extinção do BNH<sup>63</sup> sem a sua substituição por uma nova estrutura. Esses eventos resultaram no crescimento acelerado das favelas, palafitas, cortiços e ocupações, sobretudo em áreas periféricas.

Sem alternativas, a população ocupou massivamente terrenos nas periferias das cidades e buscou na autoconstrução, sua estratégia de

---

<sup>62</sup> Nascimento (2004) define que o direito à experimentação é o fundamento da autogestão: a autogestão é um método e uma perspectiva de transformação social que se constrói a partir de experiências concretas de agir coletivamente; é produto da experiência de vitórias e de derrotas.

<sup>63</sup> O governo Sarney extinguiu o BNH, mas não introduziu novos mecanismos de financiamento para a habitação popular.

sobrevivência. O passo seguinte à ocupação e autoconstrução foi a ocupação organizada, a construção por ajuda mútua e a autogestão, o que representou um enorme passo no processo político emancipatório da população sem acesso à moradia digna. Moreira (2009) destaca as ocupações coletivas na década de 80, apoiadas pela Igreja<sup>64</sup> e técnicos progressistas, como a principal estratégia utilizada pelos movimentos para negociar com o Estado em diferentes regiões do país, na luta pela moradia, funcionando como instrumento de pressão junto aos governos municipais e estaduais para a desapropriação da terra e o acesso ao financiamento para produção de moradias em mutirão.

Na mesma direção sinaliza Paz (1996), afirmando que, no início dos anos 80, já não era mais possível a estratégia popular de obtenção da casa própria através da autoconstrução em loteamentos clandestinos ou de iniciativas individuais, o que resultou nas ocupações coletivas, onde a Pastoral da Moradia teve papel central na organização e cadastramento da população sem teto.

Frente às eleições diretas para os governos estaduais e municipais em 1982, à falta de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e à pressão social por moradia, vários governantes buscaram opções de política de baixo custo como resposta. Desta forma, segundo Moreira (2009), surgem as iniciativas pioneiras de produção habitacional por meio de mutirão, financiadas pelos governos: (i) em São Paulo (governo Franco Montoro): Vila Nova Cachoeirinha (1982), Recanto da Alegria (1983) e Vila Comunitária de São Bernardo (1985); (ii) em Goiás (governo Íris Rezende): Vila Mutirão (1983) e o programa Mutirão da Moradia (1983-1986), que envolveu a construção de 5112 unidades habitacionais e 1321 lotes urbanizados (BARROS, 2011).

Estas iniciativas colocaram na ordem do dia a possibilidade das famílias beneficiárias decidirem sobre as várias etapas da obra, desde o projeto à construção, participando intensamente do processo. No caso de São Paulo, há que se destacar, ainda, a influência exercida pelo cooperativismo uruguaio (baseado nos princípios da autogestão, ajuda mútua e solidariedade), experiência esta trazida pelas assessorias técnicas dos projetos. A influência das experiências uruguaias, baseadas nas cooperativas habitacionais ligadas aos sindicatos, ainda se

---

<sup>64</sup> A emergência dos movimentos sociais urbanos se deu na década de 70, com forte apoio da Igreja Católica, em torno da luta contra a carestia, a insuficiência dos transportes, a falta de creches e unidades de saúde e pela regularização fundiária de loteamentos ilegais, conforme lembra Maricato (2011).

faz presente até os dias de hoje, promovendo-se visitas e seminários de intercâmbio entre integrantes dos movimentos de moradia brasileiros e do movimento cooperativista uruguaio.

Em 1988, com a eleição de diversos governos municipais progressistas, de perfil democrático popular, difundem-se experiências autogestionárias na produção de habitação de interesse social. Em São Paulo, o governo de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores) vai ser protagonista de uma destas experiências emblemáticas, o FUNAPS – Comunitário (ou FUNACOM), que viabilizou 93 convênios com grupos organizados de famílias em associações comunitárias, envolvendo 12.000 unidades habitacionais construídas por mutirão e autogestão. Este programa ampliou e potencializou a organização autogestionária dos movimentos em São Paulo. Mais do que isso,

“as experiências de mutirão, as influências do sistema uruguaio e o programa FUNACOM apontaram para as lideranças e assessorias da UMM-SP a matriz do que viria a ser o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.”<sup>65</sup> (PAZ, 1996, p.49)

Assim, surgida inicialmente das discussões da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior (UMM-SP), a proposta de criação de fundos e conselhos enquanto estratégia popular de solução dos problemas da moradia ganhou a adesão de outros agentes e incorporou suas proposições, agentes que já se mantinham articulados em função da proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, formulada por ocasião da elaboração da Constituição, em 1987.

Em 1991 foi realizado, em São Paulo, o 1º Encontro para discutir a criação do FNMP, com a participação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), da Federação de Moradores do Rio Janeiro (FAMERJ), da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), da Coordenação Nacional dos Movimentos de Moradia, da Pró-Central de Movimentos Populares, da UMM-SP, da FASE/SP, da ONG CIDADE, do Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de

---

<sup>65</sup> A matriz do projeto: prioridade de atendimento à população de baixa renda; diversidade de Programas e Projetos Habitacionais; reconhecimento das associações de moradores e cooperativas habitacionais como agentes promotores dos programas; definição de recursos específicos e de uma política de subsídio para as famílias de menor renda; formação de um Conselho Nacional de Moradia representativo e deliberativo, com a competência de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo. A sistematização da experiência da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) no período de 1990 a 1994 e a construção da proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular encontra-se detalhada na dissertação de Paz (1996).

Janeiro, de escritórios de assessoria técnica, vereadores, deputados estaduais e federais, assessores parlamentares, da Secretaria de Habitação do Município e de movimentos locais (PAZ, 1996). Em novembro, após ampla mobilização e coleta de assinaturas, o primeiro projeto de lei de iniciativa popular foi apresentado ao Congresso, mostrando a capacidade dos movimentos sociais urbanos de formular políticas e pautar o problema da moradia popular como um problema nacional a ser respondido pelo Estado.

O projeto de lei (o seu substitutivo) foi aprovado somente em 2005, na primeira gestão do governo Lula (Partido dos Trabalhadores), após muita discussão e negociação. Neste processo, retirou-se a possibilidade de associações e cooperativas atuarem como agentes promotores, o que só foi retomado após muitas mobilizações e pressões, através da Lei 11.578/2007.

Ainda que longo tenha sido o processo para a aprovação do fundo, o que verificaremos a seguir é que este processo manteve unificados os movimentos de moradia, articulados aos movimentos de reforma urbana, de forma a possibilitar avanços na definição da política nacional de desenvolvimento urbano e da política habitacional. Sujeitos políticos que contribuíram para a formulação da proposta do FNMP integraram a equipe que formulou, entre 1992 e 2000, o projeto Moradia, que seria a base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, em 2003.

## **Os movimentos sociais urbanos e a moradia**

A luta pela moradia digna, pela regularização fundiária, pela saúde e saneamento mobilizou milhares de pessoas nas cidades ao longo das décadas de 70 e 80, com o apoio determinante da ala progressista da Igreja Católica. Assim, na década de 80, vão se constituir os principais movimentos sociais urbanos organizados nacionalmente, que permanecerão, desde então, atuantes. Com foco central na luta pela moradia, será criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); a primeira com uma forte incidência nos processos autogestionários vivenciados inicialmente em São Paulo, mas que vão se expandir por todo o Brasil; e o segundo, com uma tradição na organização de ocupações de terra. Ambos sucederam o Movimento em Defesa de Favelas (MDF), segundo Maricato (2011).

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e se consolidou a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei 11.124/2005. Sua atuação está centrada na luta pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão para “*assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social*”<sup>66</sup>, junto às áreas de favelas, ocupações, loteamentos, em cortiços, mutirões, ou lado a lado com pessoas sem-teto.

O MNLM foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. Sua proposta envolve a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, desenvolvidos por “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à cidade. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia costuma destacar que sua luta envolve não só a conquista da casa, mas também: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana e relações humanas.

No início da década de 80, com a crescente organização social, as inúmeras entidades e associações comunitárias reuniram-se em torno do 1º Congresso de Fundação da Confederação Nacional das Associações de Moradores, visando a criação de uma entidade que agregasse todas as associações do Brasil. Assim, em 1982, foi fundada a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), tendo como principal função a organização das federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares. A CONAM aponta como suas principais causas: a moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis.

Já a Central dos Movimentos Populares (CMP), fundada em 1993, propõe unificar os diversos movimentos populares, agregando para isto ONGs de mulheres, movimentos de negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros. Teve como base de formação a antiga ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais), criada em 1980.

A UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP constituem quatro

<sup>66</sup> Extraído do site [www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br) em 21/09/2011.

movimentos populares urbanos que estão organizados nacionalmente, dialogam entre si e, desde sua origem, na década de 80 e início da de 90, se articulam com outras organizações – ongs, instituições de pesquisa, entidades sindicais e de representação de classe – constituindo-se em redes, em fóruns e em redes de movimentos sociais, interagindo e se complementando.

Em 1987, com o início do processo Constituinte e a possibilidade da sociedade apresentar propostas de Emendas Populares à Constituição, os diversos grupos, associações e movimentos sociais que vinham se organizando em torno de temas como os da saúde, da reforma agrária, do meio ambiente e da reforma urbana puderam formular suas propostas e encaminhá-las ao Congresso Constituinte.

Em torno do debate sobre a cidade, reuniram-se entidades e organizações<sup>67</sup> que discutiram e apresentaram a proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, retomando o debate interrompido na década de 60 pela ditadura militar. Embora a Constituição aprovada tenha incorporado poucos itens da emenda popular, o processo constituinte incentivou a organização de um movimento nacional, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>68</sup> (FNRU) que, desde então, mantém-se reunido regularmente, pautando junto aos

---

<sup>67</sup> As entidades e organizações que assinaram a Emenda Popular de Reforma Urbana foram: Movimento em Defesa dos Favelados (MDF), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Coordenação Nacional dos Mutuários e Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), conforme Maricato (2011).

<sup>68</sup> O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é hoje uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Constituiu-se de uma Coordenação Nacional e de diversos Fóruns Regionais, Estaduais e locais, autônomos entre si. Compõe a coordenação nacional: MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Instituto Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAid Brasil, Terra de Direitos, CENDHEC - Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul.

governos uma plataforma fundada no cumprimento da função social da propriedade e da cidade, na política urbana redistributiva e na gestão democrática e participativa das cidades.

O FNRU, a UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP conectam, como movimentos sociais, sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns - a luta pelo acesso à terra, à moradia e à cidade; (ii) de um campo de conflito entre agentes que disputam a produção e a apropriação da cidade; (iii) e de um projeto ou utopia de transformação social e urbana (Scherer-Warren; 2009).

O projeto de reforma urbana, sustentado no princípio do direito à cidade, unifica os quatro movimentos e um conjunto de organizações em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Há um compartilhamento de premissas fundamentais: o problema da moradia, do déficit e da inadequação habitacional, bem como o problema urbano, não são problemas isolados, mas parte do mesmo problema, estrutural, consequência de um modelo econômico que tem na reprodução das desigualdades sociais sua própria razão de ser. A superação passa por enfrentar os problemas imediatos na perspectiva de um novo modelo de cidade, que reflita um novo modelo de sociedade.

## **Movimentos Sociais, Reforma Urbana e a Política Nacional de Habitação**

A partir da Constituinte, teremos, portanto, uma atuação articulada e contínua de movimentos de moradia, entidades de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa, em torno do debate sobre a cidade, apontando propostas efetivas na direção da reforma urbana; organizações e entidades estas aglutinadas em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

O capítulo da Política Urbana na nova Constituição ficou restrito a apenas dois artigos, mas a Emenda Popular de Reforma Urbana teve um papel fundamental na inclusão, neste capítulo, da função social da propriedade e da cidade e acabou por influenciar diretamente as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais que foram elaboradas, logo em seguida, nos estados e municípios. Na efervescência do processo de redemocratização e com as eleições municipais de 1988, vários municípios foram ganhos por partidos progressistas que absorveram parte dos técnicos comprometidos com a reforma urbana

e com os excluídos da cidade dita formal, que puderam implementar as propostas discutidas pela Emenda Popular de Reforma Urbana.

Assim, diversas prefeituras e governos estaduais experimentaram, nas décadas de 80 e 90, experiências democráticas de ampliação da participação na gestão, através da instituição de conselhos de políticas públicas, da discussão do orçamento municipal<sup>69</sup> com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), da elaboração de forma participativa dos planos diretores<sup>70</sup> - tornados obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição de 88, assim como instituíram os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia (como o exemplo da experiência do FUNAPS Comunitário, da Prefeitura de São Paulo).

Em paralelo às experiências locais desenvolvidas por prefeituras progressistas, o movimento de reforma urbana assumiu uma forte atuação para a regulamentação do capítulo da política urbana através de lei federal (o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001), tendo como bandeiras a radicalização da participação social na gestão das cidades - a chamada democracia participativa -, a inversão de prioridades dos investimentos públicos em direção às áreas mais carentes das cidades (favelas, assentamentos informais, periferias não urbanizadas) e a regulação do uso do solo de forma a coibir a especulação imobiliária e capturar a mais valia gerada pelos investimentos públicos nas cidades.

Os movimentos de moradia e suas assessorias, entidades profissionais e organizações do campo da reforma urbana formularão a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), em 1991, visando garantir investimentos para a moradia popular e viabilizar, no plano nacional, recursos permanentes para a autogestão na habitação social. A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular será uma das principais bandeiras das Caravanas e Marchas organizadas pela UNMP, MNLM, CONAM, CMP e FNRU durante todo o período

<sup>69</sup> As experiências de Orçamento Participativo das Prefeituras de Porto Alegre e de Belo Horizonte, ambas do Partido dos Trabalhadores, foram emblemáticas, tendo sido objeto de várias dissertações e teses, além de estudos comparativos com outras experiências internacionais.

<sup>70</sup> Nos Estados do Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, desenvolveram-se experiências inovadoras de planejamento participativo, nas primeiras prefeituras ganhas pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de 1988. Angra dos Reis, Santos, São Paulo, Santo André, Diadema estabeleceram processos participativos tendo como referência a plataforma da reforma urbana. A articulação e o debate entre representantes técnicos e políticos destas prefeituras resultaram na “Carta de Angra”, documento que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a política urbana visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e serviu como referência para gestões comprometidas com a reforma urbana, do final da década de 80 à de 90.

entre a apresentação da iniciativa popular de lei na Câmara (1991) e a data de sua aprovação, em 2005. Depois, serão mais dois anos até a alteração que possibilitou o acesso direto ao Fundo pelas associações e cooperativas populares.

EM 2000, a proposta do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação, assim como dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, estará presente no Projeto Moradia, do Instituto Cidadania, base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, em 2003, coordenado por vários integrantes do campo da reforma urbana<sup>71</sup> que participaram da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana e do FNRU.

A ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde a Constituinte, combinam ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas). As ações de mobilização social são consideradas centrais, e não se dissociam da estratégia de atuação no campo institucional. A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal (hoje, já na sua terceira gestão consecutiva) e a consequente ampliação dos canais institucionais para a participação social na gestão das políticas, ampliou-se também a atuação dos movimentos sociais urbanos nas esferas institucionais (os quatro movimentos populares estão, por exemplo, fortemente representados no Conselho das Cidades, bem como as entidades profissionais e de pesquisa e as organizações não governamentais do campo da reforma urbana).

A chegada ao poder executivo federal de um partido que incorporou parte da agenda da reforma urbana no seu programa de governo tem possibilitado avanços na direção do reconhecimento do problema urbano: a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em

---

<sup>71</sup> Coordenaram o Projeto Moradia do Instituto Cidadania: André Luiz de Souza, Ermínia Maricato (integrou a ANSUR, foi Secretária de Habitação do governo de Luiza Erundina, em São Paulo, e Secretária Executiva do Ministério das Cidades, enquanto o Ministro Olívio Dutra esteve à frente desta pasta), Evaniza Rodrigues (integrante da Coordenação Executiva da União Nacional por Moradia Popular, UNMP, e do FNRU), Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki (foi Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura Municipal de São Paulo, quando foi implementado o FUNAPS Comunitário e coordenador do PLANHAB, da Secretaria Nacional de Habitação, em 2008) e Pedro Paulo M. Branco. O Instituto Cidadania é uma organização não governamental, que foi coordenada por Lula quando ainda era candidato, com o objetivo, dentre outros, de desenvolver propostas para o país, a serem implementadas quando ele fosse eleito presidente, o que se concretizou em 2002.

2004, do Conselho Nacional das Cidades, após um amplo processo de Conferências das Cidades demonstra este reconhecimento.

Assim, muito se avançou na construção das macropolíticas urbanas. Após a aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), Lei 11.124/2005, foi aprovada, em 2007, a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental, Lei 11.445/2007; em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010; e, mais recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012. Somado ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, aprovado em 2001, podemos dizer que o Brasil conquistou um arcabouço legal bastante avançado no âmbito da política urbana. A implementação desses marcos legais, contudo, ainda é bastante frágil e não suficiente para alterar de fato a realidade excludente das cidades brasileiras.

A retomada da política habitacional e a criação de um programa voltado para a autogestão, após longo período de ausência da atuação do governo federal, foram alguns dos temas centrais nas audiências realizadas com o Ministro das Cidades, a Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência, após as Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana.

De fato, desde o governo Lula, podemos considerar que o Estado passa a ter novamente um papel central como promotor do desenvolvimento urbano. Foi aprovada a Política Nacional de Habitação, no âmbito do Conselho das Cidades, em 2004, e elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), a partir de amplo debate que envolveu, não apenas o Conselho das Cidades, mas o conjunto da sociedade, através de Seminários Regionais e oficinas temáticas, ao longo de 2007 e 2008. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado, em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). A urbanização de favelas, bandeira histórica do movimento de reforma urbana, foi alçada como a principal ação prevista no PAC Habitação.

A demanda dos movimentos de moradia e de reforma urbana por um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias foi finalmente atendida através do Programa Crédito Solidário, criado em 2004. Desde então, a autogestão habitacional entrou na pauta do governo federal, não sem pressão contínua dos movimentos sociais, através de jornadas, marchas, audiências e da atuação no Conselho das

Cidades. Desta forma, já foram construídos três programas de HIS, voltados para a autogestão. O primeiro, o Programa Crédito Solidário, lançado em 2004, utilizou recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Foi pioneiro ao gerar novas demandas para a Caixa Econômica Federal, agente operador acostumado a trabalhar apenas com construtoras<sup>72</sup>.

O segundo programa idealizado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançada em 2008 após a modificação da Lei do SNHIS (através da Lei 11.578/2007) que garantiu o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. Este programa teve como base a proposta do FNRU (que constituiu um grupo de trabalho específico para a formulação de um programa de autogestão para a habitação de interesse social). Para este programa, houve apenas uma seleção, em 2008, quando 61 empreendimentos foram selecionados, sendo 34 deles vinculados aos movimentos nacionais (UNMP, CONAM, CMP, MNLM<sup>73</sup>). Para esta seleção foram previstos 100 milhões de reais. No entanto, a Ação de Produção Social da Moradia não conseguiu sair do papel. Poucos projetos foram, de fato, contratados e o primeiro (e, provavelmente, único) empreendimento construído foi o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, na cidade de Fortaleza de Taboão, no Estado do Tocantins<sup>74</sup>.

Por último, o terceiro programa, lançado em 2009, foi o Programa Minha Casa Minha Vida que ganhou – por demanda e pressão dos movimentos de moradia – uma modalidade voltada para a autogestão: o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. É hoje o principal programa que está atendendo a autogestão. No PMCMV – Entidades foram previstos, inicialmente, 500 milhões para a autogestão em área urbana.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),

---

<sup>72</sup> Para uma análise da implementação dos programas Crédito Solidário e MCMV Entidades na perspectiva da relação entre movimentos sociais e a burocracia estatal, ver o artigo de Jéssica Naime nessa coletânea.

<sup>73</sup> Segundo dados levantados, em julho de 2011, junto ao Ministério das Cidades e às coordenações nacionais dos movimentos: UNMP, CMP, CONAM e MNLM, pela pesquisa “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, coordenada pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Lucio Cardoso.

<sup>74</sup> Dados extraídos do site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), que não informa mais nenhum empreendimento concluído. Desde o lançamento do Programa Minha Casa minha Vida – Entidades, em 2009, não foram feitas novas seleções, considerando que as condições previstas no PMCMV-Entidades são superiores às da APSM.

em 2009, representou uma vigorosa retomada da ação do Estado no subsídio à habitação. Superou, em termos de recursos, os cenários mais otimistas discutidos no PLANHAB. No entanto, o PMCMV foi construído de forma externa ao Conselho das Cidades; a discussão no âmbito do ConCidades iniciou-se apenas no dia do lançamento do programa.

O PMCMV teve como objetivo principal responder à crise econômica mundial de 2008 (desencadeada pela crise imobiliária nos Estados Unidos), reaquecendo o mercado imobiliário no Brasil. O governo, atendendo à demanda do empresariado da construção civil, priorizou a construção de casas populares feitas diretamente por construtoras, desconsiderando o papel dos governos municipais e estaduais na produção do ambiente construído e na implementação de uma política habitacional mais ampla, que incluía produção de novas moradias, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano.

Sintetizamos, no quadro abaixo, alguns dos avanços mais recentes no âmbito da política habitacional e urbana e as diferentes estratégias utilizadas pelos movimentos sociais urbanos na busca pela ampliação do acesso ao direito à cidade. Vários destes avanços só foram possíveis em função dos acúmulos resultantes dos inúmeros debates produzidos no âmbito da sociedade civil organizada em associações, confederações, fóruns e redes e, principalmente, da pressão exercida pelos movimentos sociais organizados junto aos poderes executivo, legislativo e, mais recentemente, judiciário.

### Quadro: Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana

PERÍODO	AVANÇOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA
1985-1994 Sarney (PFL) (1985-1989) Collor (PRN) (1990-1992) Itamar (PMDB) (1993-1994)	- Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988).	- Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília
	- 1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991).	- Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular
1995 – 2002 FHC(PSDB)	- Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000).	- Formulação de proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília
	- Aprovação do Estatuto da Cidade (2001).	- Formulação de proposta/Lobby no Congresso
2003-2010 Lula (PT) 2003-2010 Lula (PT)	- Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ ConCidades (2004).	- Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições – Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade
	- Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades.	- Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH
	- Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS).	- Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005)
	- Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	- Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005), Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNUR na Conferência e no Conselho das Cidades (2005)
	- Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, PDP's (2006)	- Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDP's por todos os estados.
	- Aprovação da Lei 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	- Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNUR. - Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP)
	- Aprovação da Lei 11.578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS	- Atuação no Conselho das Cidades, Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP
	- PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007)	- Atuação no Conselho das Cidades
	- Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.
	- Plano Nacional de Habitação/ PLANHAB (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB
	- Aprovação da Lei 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008)	- Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades
	- Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades
- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil	

PERÍODO	AVANÇOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA
2011 – Atual Dilma (PT)	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previsto na Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 (2011)	- Atuação no Conselho das Cidades, audiências com SGP
	- Aprovação da Lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012)	- Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso

A implementação das políticas nacionais urbanas e de suas respectivas leis, no entanto, está muito aquém dos anseios e apostas feitas pelos movimentos de moradia e de reforma urbana. As instâncias de participação, a exemplo dos Conselhos relacionados à política urbana, ainda são bastante pautadas pelos governos e carecem de maior poder deliberativo. No âmbito estadual e municipal, em muitos casos, os conselhos ainda são inexistentes.

Os instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade não estão sendo implementados pelos governos municipais. A pesquisa sobre a “Avaliação Nacional da Implementação dos Planos Diretores Participativos” revelou que se por um lado a grande maioria dos planos procurou incorporar os conceitos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, por outro *“evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos”* (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p.34)<sup>75</sup>. A implementação dos instrumentos de reforma urbana, previstos nos Planos Diretores, é fundamental para a garantia de terra urbanizada para moradia popular em áreas próximas às ofertas de trabalho, com mobilidade urbana e equipamentos públicos (creche, escola, posto de saúde, praças, entre outros) que garantam qualidade de vida.

A aprovação da Lei 11.124/2005 prevê a criação do SNHIS, estabelecendo como condições para acesso a recursos pelos estados e municípios a existência de: (i) uma política de HIS; (ii) um plano que implemente a política; (iii) um órgão responsável pela execução da política e do plano; (iv) um fundo, com recursos próprios; (v) um conselho gestor do fundo, com responsabilidade sobre o controle social da política, plano e programas. A grande maioria dos programas

<sup>75</sup> Para maiores detalhes da pesquisa nacional sobre a implementação dos planos diretores municipais, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), através do Observatório das Metrópoles, em convênio com o Ministério das Cidades, no período de 2007 a 2011, ver em <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/>. O balanço final está sistematizado em Santos Junior e Montandon (2011).

habitacionais existentes, no entanto, não é discutida no âmbito do SNHIS: os recursos não passam pelo FNHIS, nem são aprovados pelo seu Conselho Gestor, que está integrado ao Conselho das Cidades<sup>76</sup>.

Assim, os principais programas habitacionais do atual governo, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Habitação - e o Programa Minha Casa Minha Vida estão sendo implementados independentemente da existência ou não de um plano de habitação no âmbito local e estadual; seus recursos não integram o FNHIS. As deliberações sobre investimentos e regras de financiamento não estão submetidas, dessa forma, às instâncias de participação com ampla representação social. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) ressaltam que “diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.4).

O Programa Minha Casa Minha Vida traz um componente inédito: o subsídio do Estado para as famílias de baixa renda. No entanto, ao financiar diretamente os agentes promotores, limita o papel dos governos municipais e estaduais, que se restringem a apresentar a demanda social. O resultado vem sendo a produção de unidades habitacionais em locais bastante distantes das áreas centrais, dos equipamentos públicos e das ofertas de emprego, gerando novos (velhos) problemas para a sociedade e para o Estado<sup>77</sup>.

## **Autogestão e o direito à moradia e à cidade**

A aprovação da lei que instituiu o SNHIS e o FNHIS e sua alteração posterior, possibilitando que associações e cooperativas habitacionais autogestionárias acessassem ao FNHIS, manteve viva a luta por uma política nacional de habitação que focasse no público onde está concentrado o déficit e a inadequação habitacional.

A criação de alguns programas de habitação de interesse social autogestionários só foi possível em função da articulação entre

---

<sup>76</sup> Os membros do Conselho Gestor do FNHIS são das mesmas organizações presentes no Comitê Técnico de Habitação do ConCidades.

<sup>77</sup> A partir de dados levantados em algumas regiões metropolitanas do país, Cardoso, Aragão e Araújo (2011), apontam que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferação das intervenções habitacionais na cidade.

movimentos de moradia e organizações do campo da reforma urbana, organizados em rede, atuando em diferentes instâncias: (i) nas esferas públicas institucionalizadas (Conferências das Cidades, Conselhos das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, audiências públicas, entre outros); (ii) através de mobilizações nacionais (Caravanas à Brasília, Marchas e Jornada Nacionais de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade); (iii) e através da difusão da reforma urbana e do direito à cidade em amplos processos de formação (oficinas, encontros, seminários e reuniões em torno de temas específicos).

Os intensos processos sociais vivenciados na luta pela moradia e acesso à cidade vêm produzindo resultados interessantes, ainda que insuficientes. Dentre eles, destacamos:

- (i) a ampliação dos processos de participação na gestão das cidades;
- (ii) a ampliação da capacidade de organizações, redes e fóruns formularem propostas de políticas e programas públicos urbanos, visando a universalização dos serviços urbanos e do acesso a terra e à moradia;
- (iii) a diversificação das estratégias de atuação de movimentos populares, organizações, redes e fóruns, conjugando ações de mobilização com incidências nas esferas públicas de gestão;

Por outro lado, inúmeras limitações podem ser visualizadas nos processos em curso, indicando a enorme fragilidade dos espaços institucionais para o real compartilhamento da capacidade decisória no processo de formulação de políticas e programas e na alocação de recursos.

Os programas de habitação de interesse social voltados à autogestão vêm responder a uma demanda construída desde a década de 90, a partir das experiências inovadoras realizadas em várias capitais brasileiras. Representam um reconhecimento do papel que a população organizada pode desempenhar na produção social da moradia e na construção do direito à cidade. No entanto, longe de desconsiderar as conquistas efetuadas, se faz necessário um balanço crítico coletivo que reoriente a agenda e amplie a capacidade de pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana para uma mudança de rumo na atual política urbana. Tal mudança deve levar:

- (i) à implementação integrada dos diversos programas urbanos, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e os

diversos planos (de habitação, saneamento, mobilidade e, em escala municipal, os planos diretores), com o devido controle, avaliação e monitoramento social, efetivado através das instâncias de participação;

(ii) à retomada da implementação do Plano Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação, condicionando a liberação de recursos para os diversos programas nos estados e municípios à existência e funcionamento de uma política habitacional e fundiária, dos planos de habitação e dos Conselhos das Cidades e/ou Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social;

(iii) à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em boa parte incorporados aos Planos Diretores Municipais, de forma a viabilizar uma política fundiária que assegure terra urbanizada para HIS, em áreas próximas ao centro, com oferta de equipamentos comunitários e serviços urbanos e de forma a coibir a especulação imobiliária em torno de imóveis ociosos;

(iv) à subordinação dos Programas Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento às diretrizes estabelecidas nos planos diretores e sua incorporação ao SNHIS e às suas exigências;

(v) à ampliação dos recursos para os programas autogestionários, fomentando a assistência técnica e agilizando os processos de habilitação e contratação de projetos.

Num momento onde verificamos uma série de conflitos em torno do direito à moradia e onde proliferam as disputas pelo território urbanizado, é estratégico unificar cada vez mais movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de classe e instituições de pesquisa para a formulação de um projeto de cidade alternativo ao dos setores empresariais que promova a produção autogestionária do ambiente construído urbano e garanta o bem estar dos cidadãos.

## **Bibliografia**

BARROS, Luís T. *Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia*. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOLETIM DO FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. A reforma urbana e o pacote habitacional. Rio de Janeiro: FNUR, nº 59, ano 5, março de 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, nº 82, ano 22, maio/junho 2009.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

COMUNICADOS DO IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, nº 118, 2011.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 117, ano 32, p.35-39, jul./set. 2008.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Org.). *Políticas Públicas e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/Observatório das Metrôpoles e Letra Capital Editora, 2011. p. 45-52.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. *Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica?* Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

LAGO, Luciana C. do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-antecedentes/11/86-pagina-inicial>>

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. (2ª edição).

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, Fernanda A. *O lugar da autogestão no governo Lula*. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NASCIMENTO, Cláudio. *A Autogestão e o “Novo Cooperativismo”*. Texto para discussão. MTE: Brasília, 2004.

PAZ, Rosângela D. O. da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. 182 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

PROPOSTA. Habitação: uma questão política. Rio de Janeiro: FASE, nº 116, abr./jun. 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nº 20, ano 2, março 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46>>. Acessado em dezembro 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina Fátima C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In: FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 273-294.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital e UFRJ/IPPUR/Observatório das Metrôpoles, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ/IPPUR/ Observatório das Metrôpoles; OXFAM, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; HENRIQUES, Márcio Simeone H.; ARROYO, Miguel G. *Sociedade Civil e Participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p.505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>>. Acessado em 28/07/2011.

SILVA, Jéssica M. N. *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

## II PARTE

Experiências de autogestão habitacional



# A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes.

*Regina Fátima C. F. Ferreira*<sup>78</sup>

## **Introdução**

Em artigo anterior nessa coletânea, discutimos o papel dos movimentos sociais na construção da política nacional de habitação. Argumentamos que a demanda por recursos, programas e ações dirigidos à produção habitacional autogestionária foi estratégica, não apenas para a construção dessa política, mas para a retomada da atuação do Estado, no âmbito nacional, na provisão de moradia social.

Neste artigo, é nosso objetivo identificar os programas de habitação de interesse social voltados para a autogestão, criados pelo governo federal a partir da eleição de Lula, e os empreendimentos contratados ou selecionados em cada programa. Em seguida, examinaremos quais destes empreendimentos estão vinculados aos movimentos de moradia e reforma urbana que originaram a demanda por estes programas<sup>79</sup>. Com base nesse mapeamento, teceremos algumas considerações que possam orientar a continuidade desta pesquisa e de outras, visando ampliar o conhecimento sobre a autogestão, os empreendimentos habitacionais comunitários e os grupos que os constroem, verificando as possibilidades que estas experiências podem aportar para a provisão da habitação de interesse social e a realização do direito à moradia digna.

Pretendemos, dessa forma, fomentar o debate sobre o papel

---

<sup>78</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles -IPPUR/UFRJ e membro da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

<sup>79</sup> Este artigo traz alguns dos resultados da pesquisa “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, coordenada pelos professores Luciana Corrêa do Lago e Adauto Lucio Cardoso, no âmbito do INCT/Observatório das Metrôpoles. Especialmente, traz resultados relativos à pesquisa sobre Moradia e Autogestão, coordenada pela professora Luciana Lago. Os dados analisados foram coletados em agosto de 2011.

da autogestão na política habitacional brasileira e na formação da cidadania, bem como contribuir para a crítica à produção de cidades que reflitam tão somente o tratamento da moradia e dos serviços urbanos como mercadorias e não como bens e serviços indispensáveis ao direito humano à vida e à cidade.

## **A produção habitacional por autogestão financiada pelos programas federais no período 2004-2011**

Desde 2004, foram três os programas de habitação de interesse social criados especificamente para a produção autogestionária. O primeiro, o Programa Crédito Solidário (PCS), utilizou recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não vinham sendo utilizados. O segundo programa idealizado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançado em 2008 após a modificação da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (através da Lei 11.578/2007), que viabilizou o acesso das associações e cooperativas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Este programa, que tem sua origem numa proposta inicial do movimento de reforma urbana, ficou, como veremos, até agora apenas no plano das idéias. O terceiro programa, lançado em 2009, foi o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV Entidades), uma modalidade do PMCMV voltada para a autogestão, que resultou da cobrança dos movimentos de moradia junto à Casa Civil quando do momento de discussão do PMCMV e, hoje, o principal programa em funcionamento.

Detalharemos, em seguida, um pouco de cada programa, identificando os empreendimentos contratados e concluídos em cada estado, bem como sua vinculação (ou não) com os movimentos de moradia e reforma urbana organizados em nível nacional.

### **1. O Programa Crédito Solidário**

Criado em 2004, tendo como objetivo “o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada”<sup>80</sup>, o PCS foi o primeiro programa do governo Lula voltado para os movimentos sociais urbanos.

---

<sup>80</sup> Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

Entre as modalidades financiáveis, estão previstas<sup>81</sup>: (i) a aquisição de terreno e construção, (ii) a construção em terreno próprio, (iii) a construção em terrenos de terceiros, (iv) a conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional, (v) a aquisição de unidade construída e (vi) a aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. Quanto ao regime de construção, o programa prevê: (i) a autoconstrução, (ii) o sistema de auto-ajuda ou mutirão, (iii) a administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil (com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento) e (iv) a empreitada global (com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento).

Participam do programa, aqueles com renda familiar de até R\$1.125,00<sup>82</sup>. A taxa de juros é zero e o prazo para pagamento é de até 240 meses. O prazo de carência é o previsto para execução das obras, entre 6 e 24 meses, podendo ser prorrogado por até 32 meses.

O número máximo de unidades por empreendimento<sup>83</sup> é de 200 unidades, para cidades com mais de 300.000 habitantes, municípios de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE's); 100, para aquelas com população entre 50.001 e 300.000; e 50 para aquelas com até 50.000. O valor máximo por unidade é, em valores atuais, de R\$30.000,00, para capitais e municípios da região metropolitana e cidades com mais de 100 mil habitantes; R\$25.000,00, para municípios com população de até 100 mil; e R\$ 20.000,00, para área rural e municípios com menos de 20.000 habitantes.

## **A produção e os agentes do Programa Crédito Solidário**

### **Empreendimentos contratados**

<sup>81</sup> Estamos tomando como referência os dados atualizados do Programa Crédito Solidário, disponíveis no site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)). Cabe ressaltar que, desde sua criação, em 2004, o programa passou por inúmeras alterações em suas regras, fruto da pressão social. Ver no artigo de Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, nessa coletânea, o detalhamento dessas alterações.

<sup>82</sup> Famílias com renda até R\$1.900,00 também podem participar, desde que limitadas a 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou 35% (trinta e cinco por cento) da composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas.

<sup>83</sup> Estamos reproduzindo a nomenclatura utilizada pelo Ministério das Cidades no monitoramento dos programas habitacionais voltados à autogestão.

Desde o lançamento do programa, em junho de 2004, até agosto de 2011, foram contratados 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais<sup>84</sup>. O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar um programa novo, cujos agentes proponentes (as associações comunitárias e cooperativas) não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da Caixa Econômica Federal (CEF) costumava rotineiramente operar<sup>85</sup>. Superar as barreiras impostas foi um processo longo, possível apenas através da pressão exercida pelos movimentos sociais junto ao governo federal, bem como pela adesão de técnicos governamentais à proposta<sup>86</sup>. Até hoje, mesmo com inúmeras mudanças ocorridas no interior da CEF, ainda é excessivamente demorado o processo entre a apresentação do projeto e a contratação efetiva do agente proponente, com o respectivo depósito da primeira parcela do financiamento.

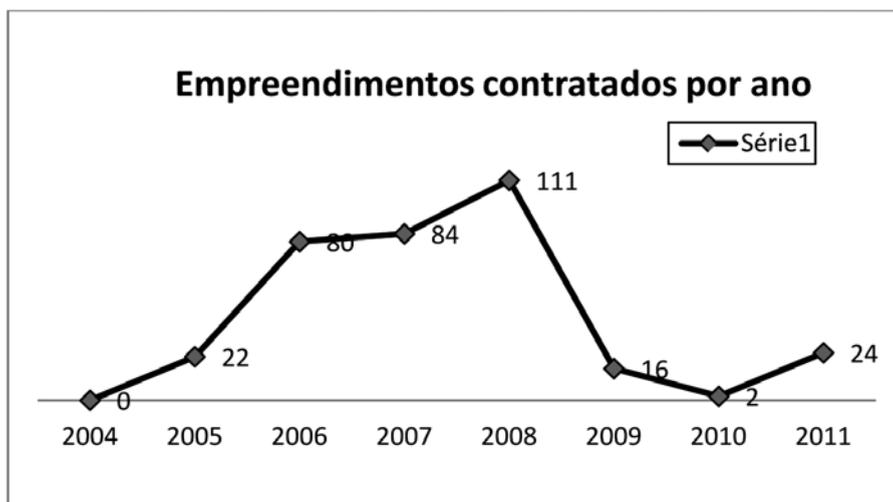
Analisando o número de empreendimentos contratados por ano, vamos observar uma evolução significativa no período que vai de 2005 a 2008, e um decréscimo a partir de 2009, fenômeno este explicado pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, cujas condições de financiamento são mais vantajosas que as do Crédito Solidário.

---

<sup>84</sup> Os dados (do Programa Crédito Solidário) referem-se ao período de junho de 2005 a agosto de 2011, levantados junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades. Agradecemos a atenção e presteza com a qual fomos recebidas pelos técnicos da SNH, responsáveis pela coordenação e gerenciamento do programa.

<sup>85</sup> Durante um significativo período o Programa Crédito Solidário foi popularmente chamado pelos movimentos de moradia de “Programa Crédito Solitário”, numa alusão à dificuldade de acesso ao crédito.

<sup>86</sup> Ver o artigo de Jéssica Naime, nessa coletânea, sobre a relação dos movimentos sociais com a burocracia da CEF.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

A evolução apresentada no período sinaliza um provável aprendizado tanto dos agentes proponentes (associações e cooperativas, entre outras entidades), quanto do agente operador e financeiro (Caixa Econômica Federal) e do gestor dos recursos (Ministério das Cidades). Mudanças nas instruções normativas do programa também podem ter tido um papel fundamental na sua viabilização<sup>87</sup>.

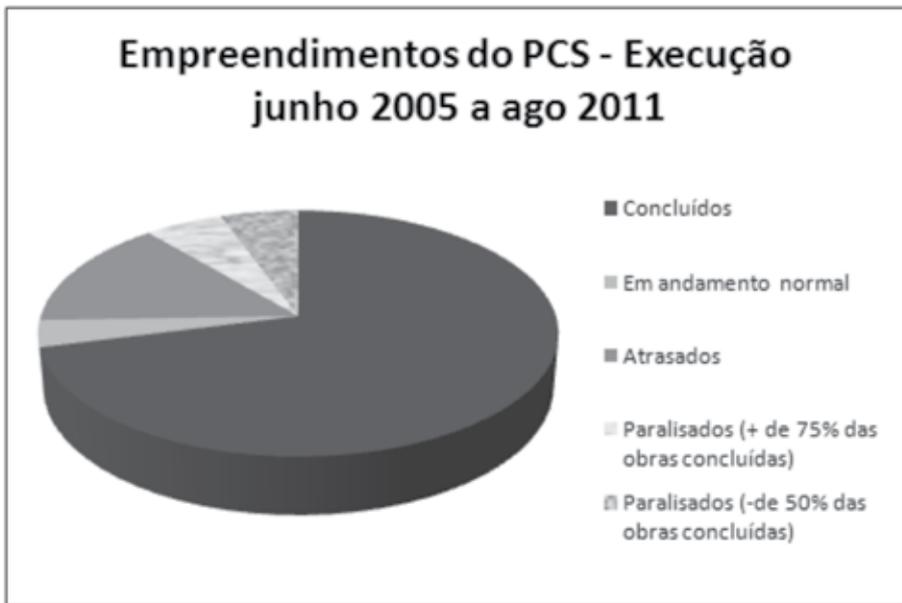
Quanto ao grau de execução dos 341 empreendimentos contratados, 242 encontravam-se concluídos até agosto de 2011, o que representa mais de 70% do total de empreendimentos. Apenas 49 empreendimentos encontravam-se atrasados (14%) e 19 paralisados (com menos de 50% da obra concluída e mais de 3 anos de contrato), o que demonstra um razoável grau de execução do programa.

**Tabela 1: Grau de execução dos empreendimentos contratados pelo Programa Crédito Solidário Junho 2005 a agosto 2011**

Empreendimentos	Número	Percentual
Concluídos	242	71%
Em andamento normal	12	4%
Atrasados	49	14%
Paralisados (+ de 75% das obras concluídas)	19	6%
Paralisados (-de 50% das obras concluídas e mais de 3 anos de contrato)	19	6%
Total de empreendimentos	341	100%

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

<sup>87</sup> Ver os artigos de Jéssica Naime e de Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, nessa coletânea.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Se considerarmos que a probabilidade de conclusão de empreendimentos com mais de 75% de obra realizada é maior que a não conclusão, e que empreendimentos atrasados tendem a ser concluídos, veremos que a previsão de execução do Programa Crédito Solidário é bastante alta, 94%, considerando-se os dados de agosto de 2011.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Embora 94% do total de empreendimentos estejam concluídos ou em processo de conclusão, este número não representa o universo de iniciativas (ou propostas) que de fato ocorreram por todo o Brasil. Certamente, este universo é imensamente superior se considerarmos que na primeira seleção para o Programa Crédito Solidário, em agosto de 2004, foram selecionadas 684 de 2.789 propostas apresentadas (FNUR apud SILVA, 2009, p. 131). Apresentar propostas não significa, no entanto, que as entidades estejam habilitadas ou que preencham as condições estabelecidas para acessar o crédito. Na medida em que não temos (ou desconhecemos) registros dos casos em que não foi possível acessar o crédito, perde-se a oportunidade de identificar possíveis gargalos e promover mudanças nas formas de ação dos agentes envolvidos.

## **A distribuição territorial dos empreendimentos**

Onde estão localizados os empreendimentos contratados? Para responder a esta questão, tabelamos e espacializamos<sup>88</sup> os dados dos empreendimentos contratados.

O PCS está presente em 21 estados da federação, totalizando 341 empreendimentos e 21.695 unidades habitacionais. Alagoas e Espírito Santo estão presentes com apenas um empreendimento, enquanto Goiás tem 42 empreendimentos e o Rio Grande do Sul, 104. Os dados sugerem – considerando a enorme variação por estado - que o principal critério para o acesso foi preencher as condições estabelecidas pelo programa.

Os estados com maior número de empreendimentos são: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18), Maranhão (16); e os estados que receberam o maior número de recursos (em milhões): Goiás (65,7), São Paulo (62,8), Rio Grande do Sul (44,5), Minas Gerais (35,2), Santa Catarina (30,5) e Maranhão (25,4).

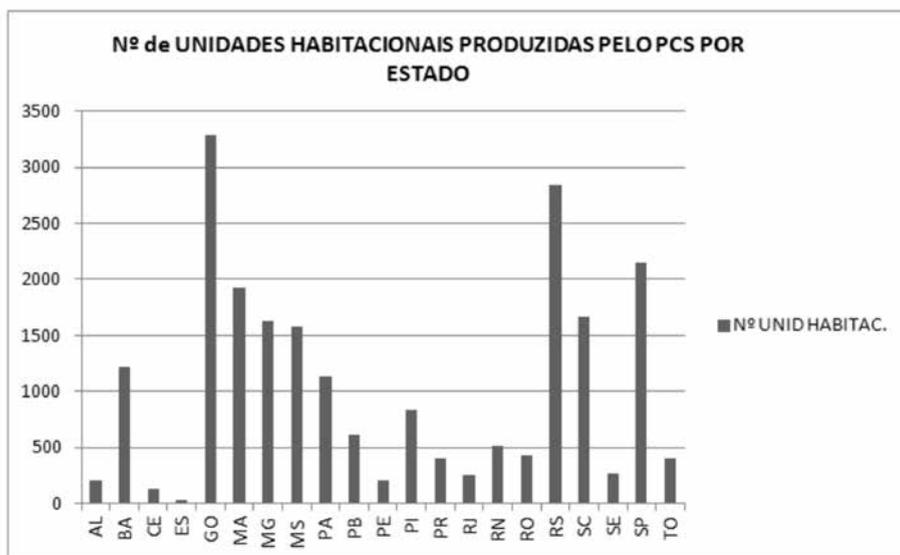
---

<sup>88</sup> Os mapas estão georeferenciados e foram produzidos por Allan Pessoa, do Observatório das Metrópoles/ IPPUR/UFRJ, a partir da base elaborada por Eggle Guinâncio.

**Tabela 2: Empreendimentos contratados pelo PCS,  
por estado – Jun/2005 a ago/2011.**

ESTADO	Nº EMPREEND.	Nº TOTAL DE UNID HABIT.	VALOR TOTAL FINANCIAMENTO	CUSTO P/UNID HABIT.
AL	1	200	3.600.000,00	18.000,00
<b>BA</b>	<b>6</b>	<b>1220</b>	<b>15.870.510,96</b>	13.008,62
CE	6	128	2.550.539,43	19.926,09
ES	1	28	559.832,84	19.994,03
<b>GO</b>	<b>42</b>	<b>3290</b>	<b>65.721.988,33</b>	19.976,29
<b>MA</b>	<b>16</b>	<b>1924</b>	<b>25.415.090,82</b>	13.209,51
<b>MG</b>	<b>18</b>	<b>1629</b>	<b>35.269.171,73</b>	21.650,81
<b>MS</b>	<b>20</b>	<b>1573</b>	<b>18.886.878,80</b>	12.006,92
<b>PA</b>	<b>8</b>	<b>1127</b>	<b>18.284.627,74</b>	16.224,16
PB	5	608	8.636.108,49	14.204,13
PE	2	200	3.097.410,14	15.487,05
<b>PI</b>	<b>13</b>	<b>840</b>	<b>10.838.646,86</b>	12.903,15
PR	14	402	3.225.156,45	8.022,78
RJ	3	260	5.807.900,69	22.338,08
RN	4	512	8.922.923,20	17.427,58
RO	6	433	5.654.700,00	13.059,35
<b>RS</b>	<b>104</b>	<b>2837</b>	<b>44.502.394,42</b>	15.686,43
<b>SC</b>	<b>45</b>	<b>1671</b>	<b>30.505.922,76</b>	18.256,09
SE	2	268	4.392.992,00	16.391,76
<b>SP</b>	<b>22</b>	<b>2145</b>	<b>62.878.604,69</b>	29.314,03
TO	3	400	4.787.002,00	11.967,51
<b>21 ESTADOS</b>	<b>341 EMPREEND.</b>	<b>21.695</b>	<b>387.189.170,90</b>	<b>17.846,93</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

O Rio Grande do Sul, que se destaca pelo número de empreendimentos (mais que o dobro que o segundo estado com maior número), cai para terceiro quando se trata de volume de recursos repassado pelo governo federal. O que se explica pelo fato da maior parte dos empreendimentos gaúchos serem de menor porte. Já São Paulo tem um número menor de empreendimentos, mas com maior número de unidades habitacionais em cada um. Assim, o Estado de São Paulo foi o segundo estado que mais recebeu recursos, junto com Goiás, campeão em recursos e no número total de unidades habitacionais (3.290 unidades).

Outro dado que se destaca na tabela é o baixo custo das habitações: oscilam entre, aproximadamente, R\$8.000,00, no Paraná, e R\$12.000,00, no Tocantins, a R\$21.000,00 em Minas Gerais, R\$22.000,00 no Rio de Janeiro e R\$29.000,00, em São Paulo. Para estes valores vale, no entanto, uma ressalva: não sabemos quais contrapartidas entraram na construção do empreendimento (por exemplo, doação de área pelo governo municipal ou estadual, construção em imóvel da própria entidade, entre outras possibilidades), o que poderia acarretar no baixo valor de financiamento, se comparado com os demais, que não auferiram contrapartidas. Além disso, as variações do preço da terra (componente fundamental no custo da habitação) entre as diferentes

regiões e cidades, são enormes e explicam parte das diferenciações por estado.

Quando distribuímos geograficamente os empreendimentos contratados no mapa do território nacional (Mapa 1<sup>89</sup>) visualizamos a região sul, como a região de maior incidência de empreendimentos do PCS: 163 empreendimentos; e a região norte, como a de menor incidência: 14. A região centro-oeste também se destaca: Goiás e Mato Grosso do Sul totalizam 62 empreendimentos<sup>90</sup>.

Ao criarmos uma classificação segundo o número de unidades habitacionais por empreendimento (Mapa 2), identificamos uma grande incidência de pequenos empreendimentos (até 50 unidades habitacionais) em todo o norte e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, que se estende pelo interior de Santa Catarina (oeste) e do Paraná (sudoeste). Uma possível explicação, a ser verificada, para essa “mancha” de empreendimentos de moradia autogestionários é a presença na área da rede de agricultura familiar e do tradicional sistema cooperativista rural, bastante difundido na região sul.

Nas regiões sudeste e nordeste, em regiões próximas às regiões metropolitanas, verificamos a incidência de empreendimentos de maior porte, de até ou mais de 200 unidades.

Os Estados do Rio Grande do Sul (ver mapa 3), de Goiás, de Santa Catarina (ver mapa 3) e de São Paulo são aqueles com o maior número de empreendimentos e maior número de unidades habitacionais. Os empreendimentos no Rio Grande do Sul se concentram na região norte e noroeste do estado e na Região Metropolitana de Porto Alegre. Em Santa Catarina, no oeste e na Região Metropolitana de Florianópolis. Em Goiás, estão concentrados nos municípios do entorno do Distrito Federal e em Goiânia e municípios de sua região metropolitana. Em São Paulo, na capital e na região metropolitana.

A existência de experiências autogestionárias anteriores ao programa parece ser a hipótese mais provável para a maior incidência de projetos nos estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo. No caso dos dois estados do sul (e também no Paraná), a sua relevante história em torno do cooperativismo rural e a organização

---

<sup>89</sup> Os mapas referentes à distribuição geográfica dos empreendimentos contratados foram construídos a partir dos dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades.

<sup>90</sup> Ver, também, o conjunto de mapas em cor, Imagem 01 a Imagem 08, no **Caderno de imagens** no final da coletânea.

da agricultura familiar parecem ser os responsáveis pelo grande acesso ao PCS. Esta hipótese sinaliza a ampliação da abrangência do programa, inicialmente concebido para atender aos movimentos sociais urbanos<sup>91</sup>.

Em São Paulo, a grande incidência está relacionada ao inegável acúmulo em torno da produção social da moradia através de mutirões urbanos autogeridos ainda na década de 80: Vila Nova Cachoeirinha (1982), Recanto da Alegria (1983), Vila Comunitária de São Bernardo (1985), no governo Franco Montoro e, depois, a experiência paradigmática do FUNAPS Comunitário (ou FUNACOM), no governo Luiza Erundina (1988-1992), que envolveu 12.000 unidades habitacionais construídas por mutirão e autogestão por associações comunitárias, número bastante significativo se considerarmos que estamos falando de um único município e apenas uma gestão.

Em Goiás, desde 1983, a política habitacional estadual é marcada por iniciativas governamentais em torno do mutirão. O Programa Mutirão da Moradia, lançado no primeiro governo de Íris Rezende (PMDB), envolveu a construção de 5.112 unidades habitacionais e 1.321 lotes urbanizados, no período de 1983 a 1986 (BARROS, 2011, p. 51). O Programa Mutirão preconizava a utilização da mão de obra dos futuros beneficiários como estratégia para baratear os custos e fortalecer a iniciativa individual e os mecanismos de ajuda mútua, embora nem sempre os beneficiários de fato participassem do processo construtivo<sup>92</sup>. Inicialmente realizado em Goiânia (a Vila Mutirão), o programa mutirão se estendeu pelo interior. No segundo governo de Íris Rezende (1991-1994), o novo programa, Programa Mutirão Permanente da Moradia, viabilizou a construção de 13.722 unidades habitacionais, em 190 municípios e 17 povoados (BARROS, 2011, p.85). Em 2001, no governo de Marconi Perillo (PSDB), foi lançado o Cheque Moradia:

“[...] programa que opera com a transferência de parte da arrecadação de impostos do Estado para famílias com renda de até 3 salários mínimos, para construção, reforma e ampliação de suas

---

<sup>91</sup> Este interessante fenômeno provavelmente resultou, a partir da pressão dos movimentos sociais do campo (FETRAF, MST, entre outros), na previsão de um Programa de Habitação Popular Rural, quando do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

<sup>92</sup> Sobre o Programa Mutirão, bem como a política habitacional do Estado de Goiás, no período compreendido entre 1983 e 2010, ver a dissertação de mestrado “Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia”, de Luís Torres Barros (2011).

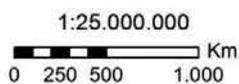
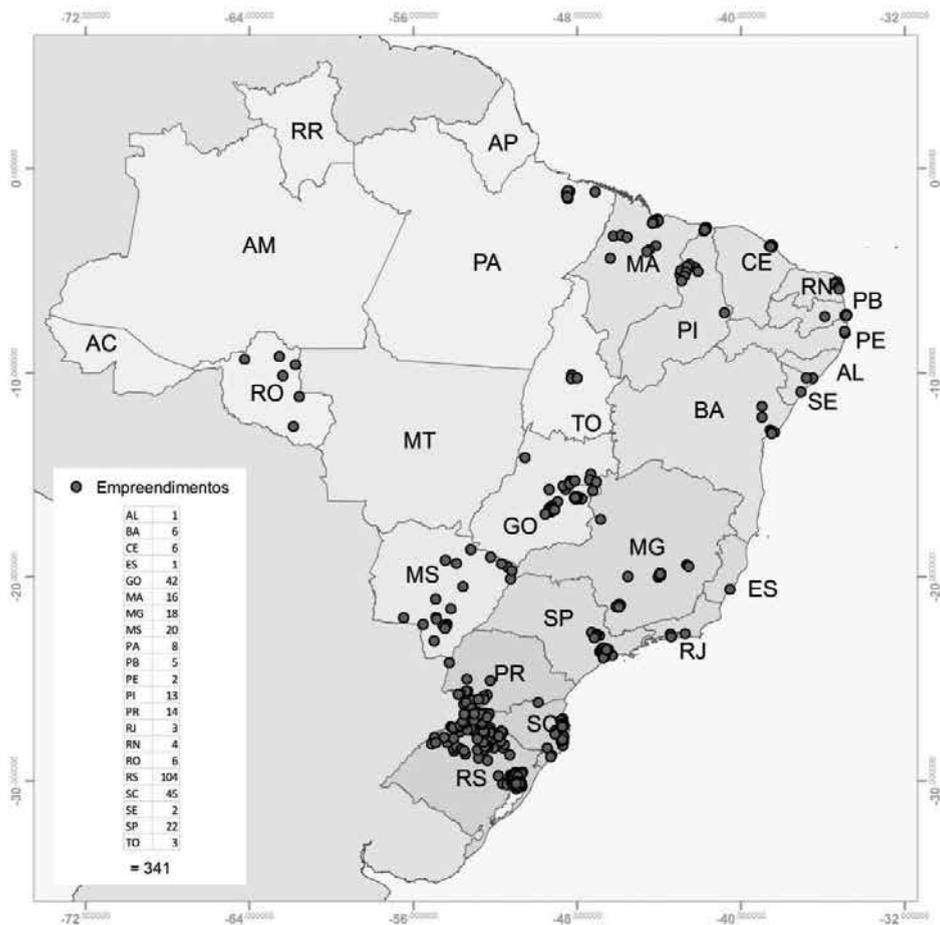
casas, em loteamento realizado pela prefeitura conveniada ou em lote do próprio beneficiário, havendo a contrapartida de que este doe sua mão-de-obra no processo construtivo.” (BARROS, 2011, p.116)

Além da construção, reforma e ampliação, o Cheque Moradia também vem atuando de forma complementar ao PSH (Programa de Subsídio à Habitação), aos programas do FNHIS e à Resolução 460 do CCFGTS (BARROS, 2011, p. 124). Observa-se, portanto, a presença do governo na política habitacional estadual, mobilizando agentes locais e gerando experiências e acúmulos (sem entrarmos, neste momento, no mérito destas políticas e programas), o que pode ser um fator histórico que explique (ao menos parcialmente) o bom desempenho observado pelo Estado de Goiás no acesso ao Programa Crédito Solidário.

Mapa 1

## EMPREENHIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

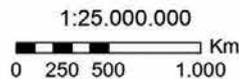
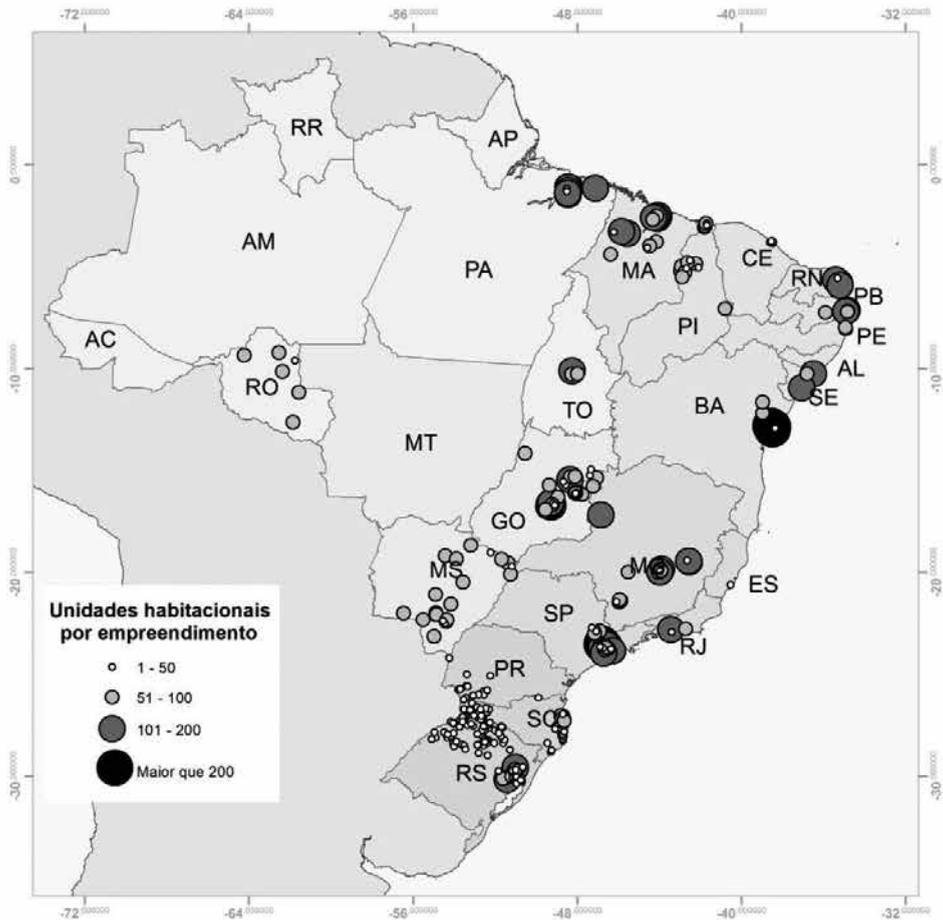
Período: junho/2005 a agosto/2011



## Mapa 2

### EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: junho/2005 a agosto/2011



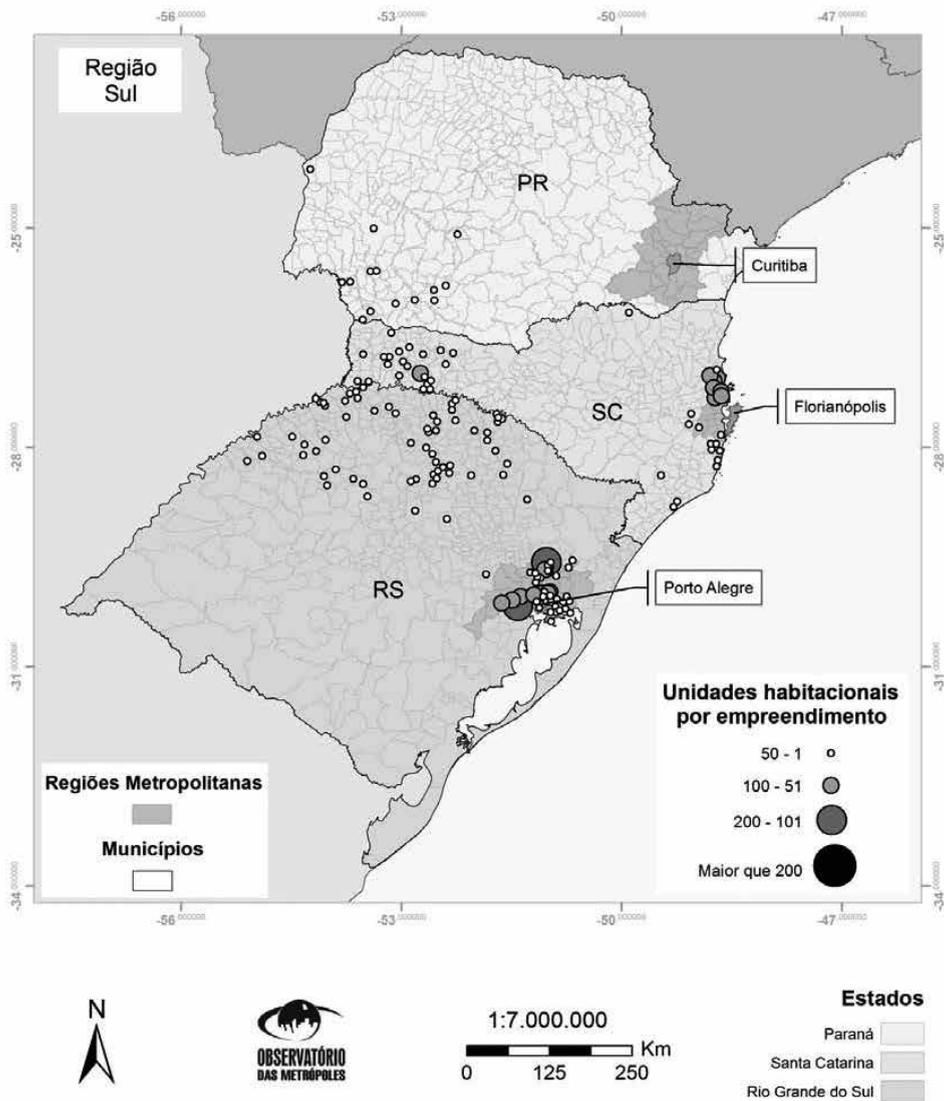
Elaboração: Allan Pessoa

Fonte: Ministério das Cidades 2011

### Mapa 3

## EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: junho/2005 a agosto/2011



Elaboração: Allan Pessôa

Fonte: Ministério das Cidades 2011

## **Os empreendimentos e sua vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana**

Buscamos, nessa seção, responder a seguinte indagação: se os programas aqui examinados foram criados para atender as demandas dos movimentos de moradia e reforma urbana organizados em nível nacional, que empreendimentos são, de fato, vinculados à Central dos Movimentos Populares, à Confederação Nacional das Associações de Moradores, ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia Digna e à União Nacional por Moradia Popular e onde estão localizados?<sup>93</sup> Para responde-la, contamos com a fundamental colaboração de coordenadores nacionais dos quatro movimentos<sup>94</sup>.

Agregamos à tabela dos empreendimentos contratados pelo PCS por estado, os dados referentes àqueles empreendimentos vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana (ver Tabela 3).

Os quatro movimentos estão presentes no PCS, em 12 estados da federação (ver Mapa 4), com 73 empreendimentos e 7.522 unidades habitacionais, no total. Os estados com maior presença dos movimentos são praticamente os mesmos estados com maior número de empreendimentos (à exceção de Santa Catarina): Rio Grande do Sul (16), São Paulo (11), Minas Gerais (11), Goiás (9), Mato Grosso do Sul (6) e Maranhão (5).

Ao compararmos o número de unidades habitacionais produzidas no estado com àquelas produzidas pelos movimentos, veremos que os estados onde a produção total é mais próxima daquela do movimento são: Pernambuco, Paraíba e Minas Gerais.

---

<sup>93</sup> Trata-se de uma indagação de difícil resposta, considerando que a entidade proponente - que solicita o financiamento - é, geralmente, uma associação ou cooperativa local. Além disso, muitas vezes, grupos ou associações ligadas aos movimentos de moradia não estão com sua situação jurídica regularizada, solicitando então que outras entidades ou organizações possam representar o grupo juridicamente junto a CEF. Assim, torna-se necessário um levantamento em nível local, numa próxima etapa, o que dependerá da continuidade desta pesquisa.

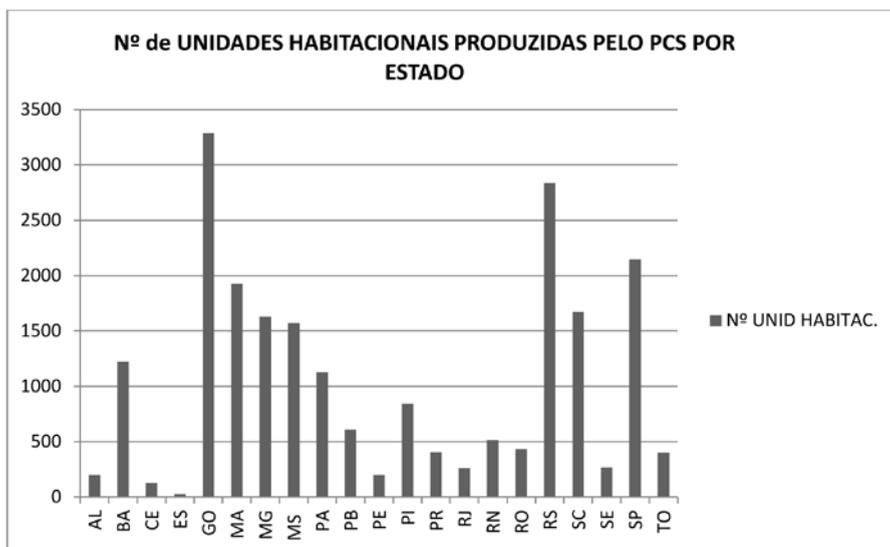
<sup>94</sup> Agradecemos às lideranças da CMP, CONAM, MNLM e UNMP que, muito atenciosamente, atenderam à nossa demanda e dispensaram parte do seu tempo nesta primeira identificação.

**Tabela 3: Empreendimentos contratados pelo PCS e Empreendimentos contratados vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana – junho 2005 a agosto 2011**

ESTADO	Nº EMPREEND.	No. UNID HAB.	VALOR FINANC.	No. EMPR. MOV.TOS.	No. UNID HAB. MOV.TOS.	VALOR FINANC. MOV.TOS.
AL	1	200	3.600.000,00	0	0	0
BA	6	1220	15.870.510,96	3	548	12.434.610,96
CE	6	128	2.550.339,43	0	0	0
ES	1	28	559.832,84	0	0	0
GO	42	3290	65.721.988,33	9	1123	21.101.047,88
MA	16	1924	25.415.090,82	5	688	10.569.390,64
MG	18	1629	35.269.171,73	11	1142	25.763.349,04
MS	20	1573	18.886.878,80	6	462	5.902.878,80
PA	8	1127	18.284.627,74	5	787	12.043.476,74
PB	5	608	8.636.108,49	3	400	5.178.301,90
PE	2	200	3.097.410,14	2	200	3.097.410,14
PI	13	840	10.838.646,86	0	0	0
PR	14	402	3.225.156,45	0	0	0
RJ	3	260	5.807.900,69	0	0	0
RN	4	512	8.922.923,20	1	176	3.241.734,00
RO	6	433	5.654.700,00	0	0	0
RS	104	2837	44.502.394,42	16	817	17.852.072,87
SC	45	1671	30.505.922,76	0	0	0
SE	2	268	4.392.992,00	0	0	0
SP	22	2145	62.878.604,69	11	979	28.261.861,49
TO	3	400	4.787.002,00	1	200	2.000.000,00
21.EST.	341 EMPREEND.	21.695 U. H.	R\$ 387.189.170,90	73 EMPR. MOV.	7.522 U. H.	R\$ 147.446.134,46

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP; CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

**PCS: nº total de unidades habitacionais e de unidades habitacionais vinculadas aos movimentos nacionais de moradia, por estado.**



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

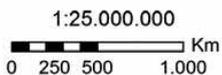
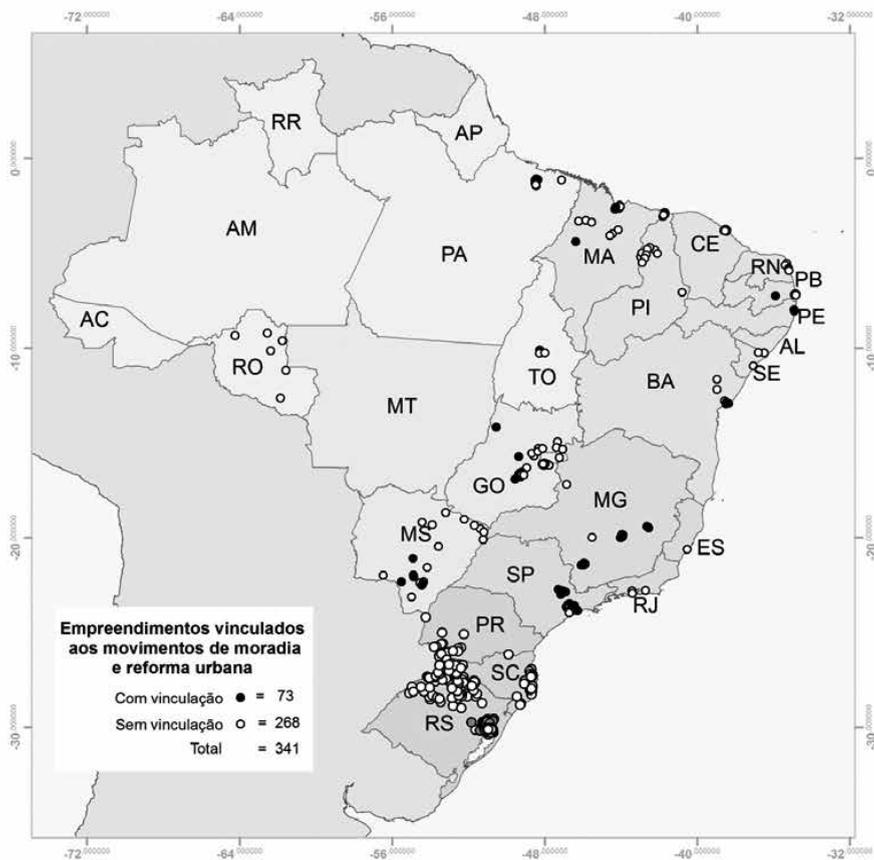
Quando distribuimos espacialmente os empreendimentos do PCS ligados aos movimentos, verificamos que o MNLM e a CONAM estão mais presentes na região sul e centro-oeste, a UNMP nas regiões sudeste, centro-oeste e nordeste e a CMP nas regiões sudeste e nordeste (ver mapas no **Caderno de imagens**).

No total, a CMP tem 10 empreendimentos, distribuídos em Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. A UNMP, 25 empreendimentos contratados, envolvendo os estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo. O MNLM, 17 empreendimentos nos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Sul e Tocantins. E a CONAM, 21 empreendimentos distribuídos entre Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará e Rio Grande do Sul.

## Mapa 4

### EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho/2005 a agosto/2011



Elaboração: Allan Pessôa

Fonte: Ministério das Cidades 2011 e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM e UNMP

A Tabela 4 sintetiza os dados levantados: 22% do total de empreendimentos contratados pelo PCS são dos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana (73 empreendimentos), o que representa 35% do total de unidades habitacionais contratadas (7.522 unidades habitacionais) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147,5 milhões de reais).

**Tabela 4: Total de empreendimentos contratados do PCS vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana – junho 2005 a agosto 2011.**

Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	Projetos contrat. do PCS (até AGO 2011)		Nº Unid. contrat.		Valor do Financiamento	
		%		%		%
UNMP	25	8%	3.064	14%	67.627.620,73	18%
MNLM	17	5%	1.325	6%	23.922.035,34	6%
CONAM	21	6%	2.172	10%	35.575.347,39	9%
CMP	10	3%	961	5%	20.321.131,00	5%
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>22%</b>	<b>7.522</b>	<b>35%</b>	<b>R\$147.446.134,46</b>	<b>38%</b>
Outras entidades	266	78%	14.173	65%	R\$239.743.036,44	62%
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>100%</b>	<b>21.695</b>	<b>100%</b>	<b>R\$387.189.170,90</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais  
CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.

Podemos concluir, portanto, que, inicialmente concebido para atender a demanda dos movimentos nacionais de moradia, o Programa Crédito Solidário vem atendendo a um grupo bem mais amplo de organizações sociais.

## 2. Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (APSM)

A Ação de Produção Social da Moradia foi aprovada em 19 de março de 2008 no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Resolução nº 18, de 19/03/2008). Desde a década de 90, quando foi construída a proposta para criação de um Fundo de Moradia Popular, a ideia era a criação de um programa nacional de habitação para cooperativas e associações. A aprovação da APSM, programa inserido dentro do FNHIS, representava, assim,

o reconhecimento, pelos Poderes Executivo e Legislativo Federal, das associações comunitárias e cooperativas populares como agentes promotores de habitação de interesse social. Este programa teve como base uma primeira proposta do FNRU, elaborada por um grupo de trabalho que se constituiu especialmente para sua formulação<sup>95</sup>. O objetivo do Programa é “*apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda*”<sup>96</sup>.

Inserido no SNHIS, a APSM está sujeita ao controle social do Conselho Gestor do FNHIS, composto por representação dos segmentos dos trabalhadores, do setor empresarial, dos movimentos populares, das organizações não governamentais, das entidades de classe e de pesquisa e dos órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pela lei, sendo que um quarto dos representantes devem obrigatoriamente ser oriundos dos movimentos populares (conforme a Lei 11.124/2005). As entidades que compõem o Conselho Gestor do FNHIS integram o Conselho das Cidades, onde é feita a eleição para a representação naquele Conselho. Assim, há uma estreita conexão entre os dois conselhos, tendo ambos, expressiva participação de entidades dos movimentos de moradia e reforma urbana.

Os recursos utilizados para este programa são oriundos do FNHIS, cujas fontes são Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Orçamento Geral da União, dentre outras<sup>97</sup>.

Entre as modalidades financiáveis na APSM, estão previstas: (i) a produção ou aquisição de unidades habitacionais, (ii) a produção ou aquisição de lotes urbanizados e (iii) a requalificação de imóveis. As condições de financiamento definidas são semelhantes as do Programa Crédito Solidário: a renda familiar para participar do Programa é de até R\$1.125,00, a taxa de juros é zero e o prazo para pagamento é de até 240 meses. O número máximo de unidades por empreendimento é de 150 unidades, para capitais estaduais e municípios integrantes da região metropolitana; 100, para as capitais não integrantes de região

<sup>95</sup> Compunham este grupo as seguintes entidades: os quatro movimentos - UNMP, CMP, CONAM e MNLM, a FASE, a Fundação Bento Rubião, o Instituto Polis, a Federação Nacional de Arquitetos e o CAAP, Centro de Assessoria e Apoio à Autogestão.

<sup>96</sup> Conforme definido no site do Ministério das Cidades: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

<sup>97</sup> A Lei 11.578/2007 alterou a Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo.

metropolitana e para as cidades com mais de 100.000 habitantes; e 50 para aquelas cuja população seja inferior a 100.000 habitantes. O valor máximo financiado por unidade é de R\$30.000,00, para capitais estaduais e municípios da região metropolitana e cidades com mais de 100 mil habitantes; R\$24.000,00, para municípios com mais de 100 mil habitantes e sedes de capitais estaduais não integrantes de região metropolitana ou equivalente; e R\$ 18.000,00, para os demais municípios.

## **A produção e os agentes da Ação de Produção Social da Moradia**

### **Empreendimentos selecionados**

Desde o lançamento do programa, em março de 2008, até dezembro de 2011, houve uma habilitação das entidades (ocorrida no próprio ano de 2008) e apenas uma seleção de propostas, em 2009, que resultou na seleção de 61 empreendimentos comunitários, em 21 estados do Brasil, envolvendo aproximadamente 115 milhões de reais<sup>98</sup>. A última instrução normativa do programa data de fevereiro de 2010.

Ainda que a seleção de projetos tenha sido feita em 2009, até agosto de 2011 apenas um empreendimento estava sendo divulgado oficialmente como concluído: o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo MNLM, na cidade de Fortaleza de Taboão, no Estado do Tocantins<sup>99</sup>. Provavelmente, os projetos selecionados não foram efetivamente contratados. Os entraves que dificultam ou, ainda, inviabilizam a efetiva contratação e implementação do Programa não estão explicitados. Mas, o fato é que a APSM não saiu do papel, apesar de ser uma bandeira histórica dos movimentos de moradia.

### **A distribuição territorial dos empreendimentos**

A APSM também está presente, como o PCS, em 21 estados da federação, totalizando 61 empreendimentos<sup>100</sup>. Os estados com maior

---

<sup>98</sup> Dados extraídos do site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)).

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Não há informação na planilha consultada quanto ao número de unidades por cada

número de empreendimentos são (ver Mapa 5): Rio Grande do Sul (10), Mato Grosso do Sul (8), Minas Gerais (4), São Paulo (4), Ceará (4), Paraná (4), Pará (4), Goiás (3) e Tocantins (3). Os estados que receberiam o maior número de recursos (em milhões), proporcionais aos empreendimentos existentes: Pará (13,2), Ceará (11,9), São Paulo (10,2) e Rio Grande do Sul (10,1), Rio de Janeiro (9,5), Pernambuco (7,4), Minas Gerais (6,8), Mato Grosso do Sul (6,1) e Goiás (6,0). Observa-se que dentre os estados que mais conseguiram acessar ao PCS, vários estão aqui (RS, SP, MG e GO, entre outros) como aqueles que mais têm projetos selecionados e maior volume de recursos previstos para financiamento.

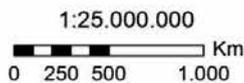
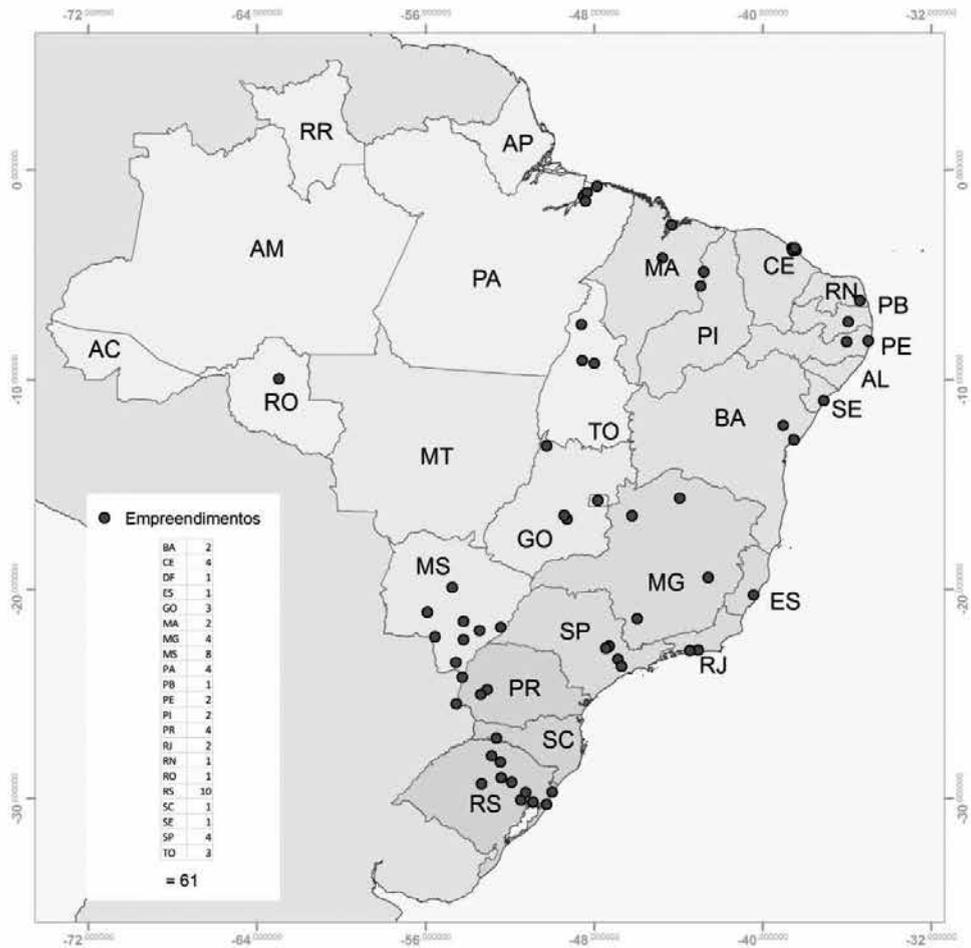
---

empreendimento selecionado; somente o valor total do financiamento (de R\$115.066.011,74).

## MAPA 5

# EMPREENDIMENTOS SELECIONADOS PELA AÇÃO DE APOIO À PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA

Período: junho 2009



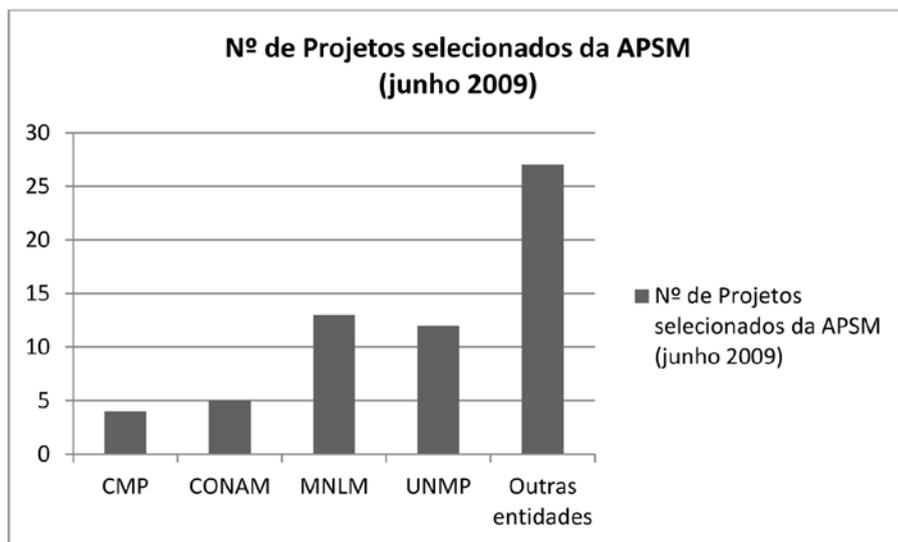
## Os empreendimentos e sua vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana.

Quando vamos verificar quais empreendimentos estão vinculados aos movimentos de moradia e reforma urbana percebe-se uma maior adesão ao programa, se comparado ao PCS. Na tabela abaixo, observamos que na APSM, 55% dos projetos selecionados vinculavam-se aos movimentos de moradia e reforma urbana, representando 64% do total de recursos a serem financiados. Uma possível razão para esse percentual mais elevado reside no fato de que na APSM temos apenas propostas selecionadas, mas não necessariamente contratadas, momento em que uma série de documentos são exigidos, o que muitas vezes acaba por inviabilizar muitos dos projetos apresentados.

**Tabela 5: Total de propostas selecionadas da APSM vinculadas aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana – Junho 2009.**

Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	Nº de Projetos selecionados da APSM (junho 2009)	%	Valor do Financiamento	%
CMP	4	6%	18.351.656,00	16%
CONAM	5	8%	7.854.561,00	7%
MNLM	13	21%	15.792.045,74	14%
UNMP	12	20%	31.593.505,00	27%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>55%</b>	<b>73.591.767,74</b>	<b>64%</b>
Outras entidades	27	45%	41.474.244,00	36%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>	<b>115.066.011,74</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais  
CMP, CONAM, MNLM e UNMP, 2011.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Quando distribuimos espacialmente os empreendimentos da APSM ligados aos movimentos verificamos que, novamente, o MNLM está fortemente na região sul e no centro-oeste, assim como a CONAM. A UNMP está predominantemente nas regiões sudeste e nordeste e está presente também na centro-oeste e a CMP faz-se presente, sobretudo, na região nordeste. Novamente, é pouco expressivo o número de propostas selecionadas oriundas da região norte, se comparada às outras regiões, conforme podemos observar no Mapa 6.

A CMP está presente com 4 propostas nos estados de Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe e Pará. A CONAM teve 4 propostas selecionadas no Estado do Rio Grande do Sul e 1 na Paraíba. O MNLM aprovou 13 propostas: 2 no Rio Grande do Sul, 4 no Paraná, 4 no Mato Grosso do Sul, 2 em Tocantins e 1 Pará. Já a UNMP, tem 12 propostas selecionadas: 2 em São Paulo, 2 no Rio de Janeiro, 1 em Minas Gerais, 2 na Bahia, 1 em Pernambuco, 1 no Maranhão, 2 em Goiânia e 1 no Pará.

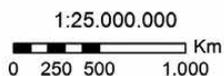
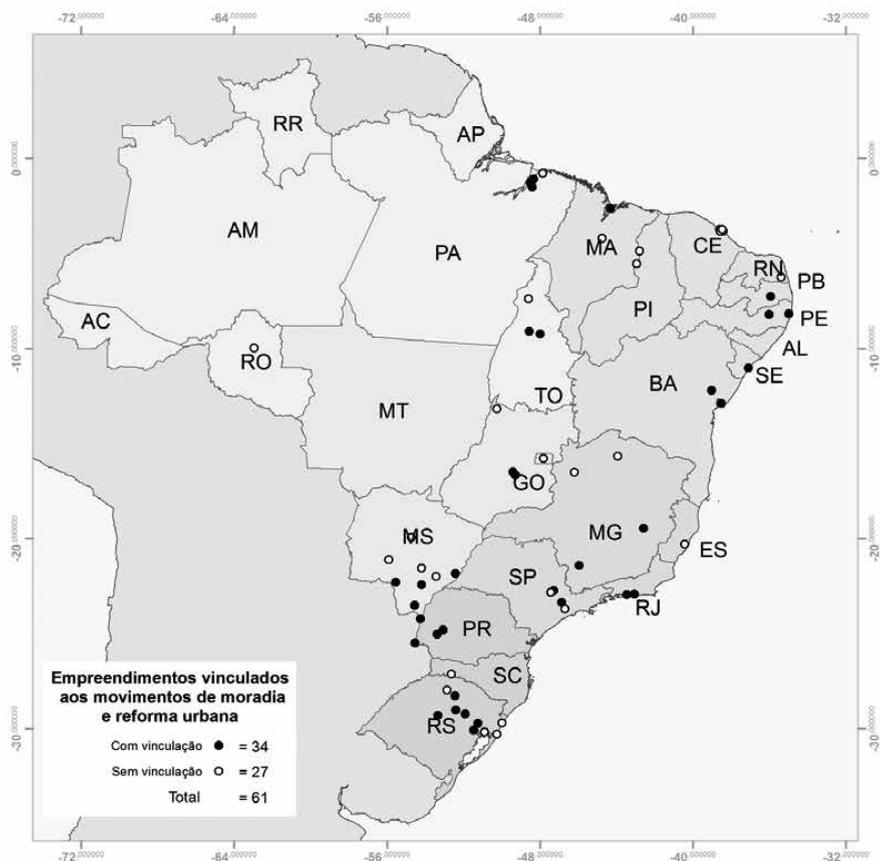
As propostas aprovadas para a APSM, na seleção iniciada quatro anos após a criação do Programa Crédito Solidário, apontam para uma produção mais sistemática daqueles movimentos que lograram êxito na conclusão dos empreendimentos contratados pelo PCS. A partir do aprendizado possibilitado, seja pelo PCS, seja pelas experiências anteriores em programas autogestionários locais, as entidades passam a organizar novos grupos e a buscar novos financiamentos. No

entanto, este aprendizado não foi suficiente para superar as barreiras burocráticas impostas à APSM.

Mapa 6

**EMPREENDETIMENTOS SELECIONADOS PELA AÇÃO DE APOIO À PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA**

Período: junho 2009



### 3. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

O PMCMV Entidades integra o PMCMV, lançado em março de 2009 como o maior programa habitacional do governo Lula (e, agora, do governo Dilma). O PMCMV prevê um aporte de 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias. Deste montante, 16 bilhões (400 mil unidades habitacionais) foram destinados às famílias com renda de até 3 salários mínimos: 15 bilhões para serem acessados diretamente pelas construtoras e empreiteiras junto à CEF e 1 bilhão, pelas associações e cooperativas, para construção em áreas urbanas e rurais. Para a área urbana foram previstos apenas 500 milhões de reais<sup>101</sup>.

Em maio de 2011, foi lançado o PMCMV 2, definindo como meta a construção de mais 2 milhões de casas. Entre as mudanças trazidas pelo PMCMV 2, destacam-se: a definição de que 60% das unidades produzidas deverão ser para famílias com renda mensal inferior a R\$ 1.365,00; a possibilidade de produção e exploração de unidade comercial nos empreendimentos habitacionais multifamiliares; a previsão de recursos para o trabalho técnico-social pós ocupação; a regularização de áreas antes do processo final de desapropriação; a previsão de que os contratos poderão ser firmados sem a outorga do cônjuge (o que beneficia a mulher). Para o PMCMV Entidades, nesta segunda etapa, não foi definida uma meta específica. Vem sendo dada a continuidade do programa, a partir da demanda das entidades vinculadas à produção autogestionária.

O PMCMV Entidades tem como objetivo “*atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade*”<sup>102</sup>. O Programa funciona através da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (EO), que são as associações, as cooperativas, os sindicatos, entre outros. Quanto aos recursos, são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Dessa forma, o controle social sobre os recursos deverá ser exercido através do Conselho Curador do FDS, que, como vimos, não conta com a participação dos

<sup>101</sup> Ver o artigo de Adilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, nessa coletânea, para informações detalhadas do PMCMV.

<sup>102</sup> Conforme definido no site do Ministério das Cidades, [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

movimentos de moradia. Este modelo segue o utilizado no Programa Crédito Solidário.

O PMCMV Entidades tem, hoje, entre suas modalidades, (i) aquisição de terreno e construção; (ii) construção em terreno próprio ou de terceiros; (iii) aquisição de imóvel novo ou para requalificação; (iv) contratação direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais; e (v) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, como substituta temporária dos beneficiários, vinculado à contratação futura para a produção das unidades habitacionais. A construção das unidades pode ser feita: (i) através da autoconstrução pelos próprios beneficiários; (ii) por mutirão ou auto-ajuda; (iii) por autogestão; (iv) por administração direta; e (v) por empreitada, de forma semelhante aos demais programas autogestionários. No caso de construção verticalizada, é obrigatória a contratação na modalidade de empreitada, sendo permitida a execução direta pela Entidade Organizadora quando o Responsável Técnico ou sua Assessoria Técnica comprovar acervo técnico compatível ao projeto elaborado.

A renda familiar bruta para participar do Programa, atualmente, é de até R\$1.600,00. A taxa de juros é zero e o prazo para amortização é de até 120 meses. O prazo de carência é de no máximo 24 meses.

O número máximo de unidades por empreendimento é de: até 500 unidades nas modalidades operacionais de (i) contratação direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, ou (ii) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de Assistência Técnica e despesas com legalização; e até 200 unidades, para aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio ou de terceiros, aquisição de imóvel novo ou para requalificação (este limite poderá ser ampliado em até 50% (cinquenta por cento pelo gestor da aplicação do FDS). O valor máximo por unidade é de R\$65.000,00.

No primeiro lançamento do PMCMV Entidades foram alocados 1 bilhão de reais no período 2009/2010, sendo 500 milhões para a área urbana (Programa Nacional de Habitação Urbana) e 500 milhões para a área rural (Programa Nacional de Habitação Rural). Até agosto de 2011, 86 projetos haviam sido contratados.

## A produção e os agentes do PMCMV Entidades Empreendimentos contratados

Desde o lançamento do programa, em março de 2009, até julho de 2011, foram contratados, no total, 82 empreendimentos, envolvendo a construção de 9.395 unidades habitacionais e totalizando aproximadamente 270 milhões de reais<sup>103</sup>. Os primeiros contratos foram assinados em dezembro de 2009<sup>104</sup>. Em julho de 2011, já havia quatro empreendimentos concluídos, totalizando 159 unidades habitacionais entregues, envolvendo um financiamento de aproximadamente 3,6 milhões de reais. Cabe ressaltar que o breve período de funcionamento do programa torna ainda prematuro tecer maiores conclusões sobre o MCMV Entidades.

### A distribuição territorial dos empreendimentos

O Programa está presente em 14 estados da federação, totalizando 82 empreendimentos e 9.365 unidades habitacionais. Alagoas, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro e Santa Catarina tinham, até julho de 2011, um empreendimento contratado cada. No mesmo período, 17 empreendimentos já estavam contratados em Goiás, 14 em São Paulo e 13 no Rio Grande do Sul. Os dados sugerem que, como no PCS, os critérios para a seleção estão relacionados ao preenchimento das condições necessárias para acessar o programa.

**Tabela 6: Empreendimentos contratados do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades por estado – Dez/2009 a julho/2011.**

ESTADO	Nº EMPREEND.	Nº TOTAL DE UNID HAB.	VALOR TOTAL FINANC.	CUSTO P/UNID HABIT.
AL	1	75	R\$ 2.545.209,12	R\$ 33.936,12
BA	4	780	R\$ 29.839.255,49	R\$ 38.255,46
GO	17	1916	R\$ 66.925.223,87	R\$ 34.929,66

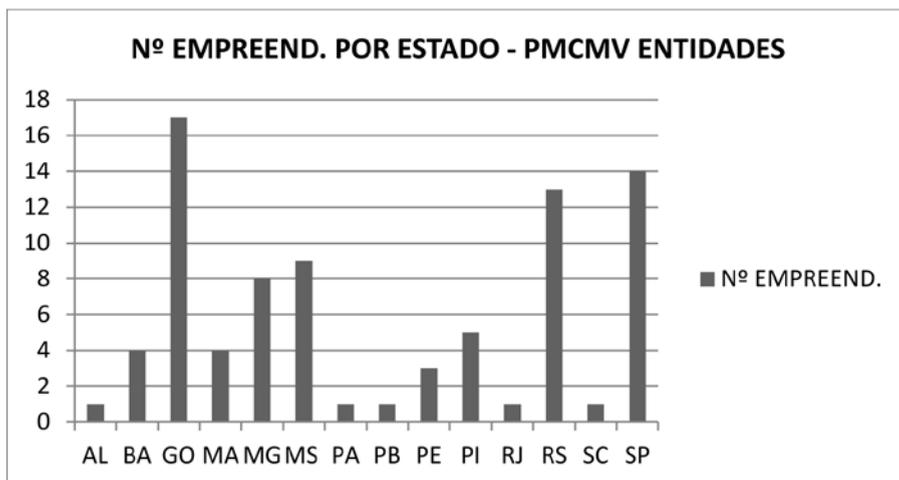
<sup>103</sup> Os empreendimentos contratados pelo PMCMV Entidades foram levantados junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades.

<sup>104</sup> A regulamentação do programa foi feita pela Resolução n.º 141, de junho de 2009 e pela Instrução Normativa n.º 36, de julho de 2009. O processo de habilitação de entidades para o programa aconteceu durante o mês de setembro. Assim, em dezembro, os primeiros contratos estavam sendo assinados, reduzindo-se o tempo para assinatura dos primeiros contratos, se compararmos com o Programa Crédito Solidário.

MA	4	606	R\$ 20.683.567,19	R\$ 34.131,30
MG	8	525	R\$ 11.595.000,00	R\$ 22.085,71
MS	9	585	R\$ 10.751.464,65	R\$ 18.378,57
PA	1	96	R\$ 2.553.600,00	R\$ 26.600,00
PB	1	165	R\$ 6.043.950,00	R\$ 36.630,00
PE	3	548	R\$ 24.660.000,00	R\$ 45.000,00
PI	5	375	R\$ 10.769.769,11	R\$ 28.719,38
RJ	1	70	R\$ 3.042.497,19	R\$ 43.464,25
RS	13	728	R\$ 25.330.649,05	R\$ 34.794,85
SC	1	21	R\$ 419.958,00	R\$ 19.998,00
SP	14	2905	R\$ 55.129.558,04	R\$ 18.977,47
<b>14 EST.</b>	<b>82 EMPREEND.</b>	<b>9.365</b>	<b>R\$ 270.289.701,71</b>	<b>R\$ 28.861,69</b>

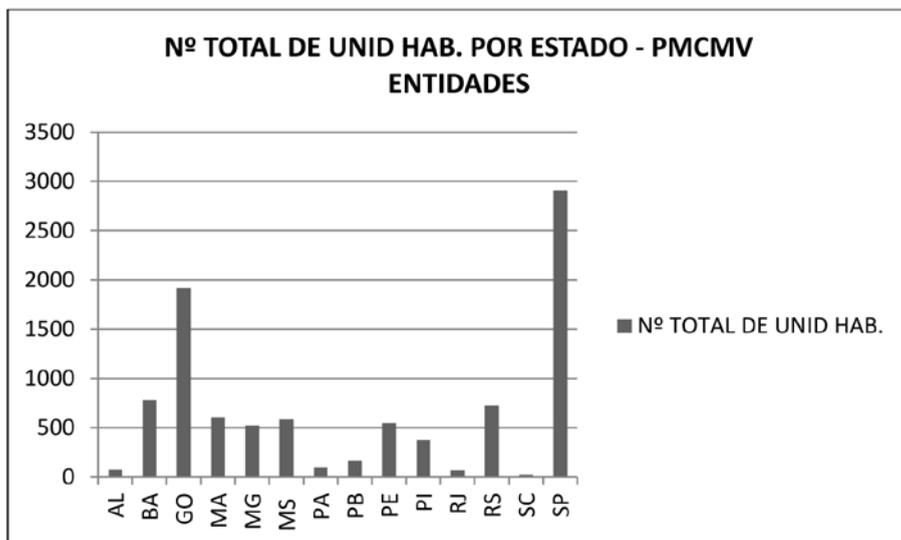
Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Os estados com o maior número de empreendimentos são: Goiás (17), São Paulo (14), Rio Grande do Sul (13), Mato Grosso do Sul (9), Minas Gerais (8) e Piauí (5). Como nos demais programas autogestionários, Rio Grande do Sul, Goiás e São Paulo - estados que, como vimos, têm experiências anteriores significativas - são os campeões em número de empreendimentos.



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Já em número de unidades habitacionais, São Paulo é o estado com maior número (2.905), seguido por Goiás (1.916), Bahia (780), Rio Grande do Sul (728) e Maranhão (606).



Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Quanto ao financiamento, os estados que receberam o maior número de recursos (em milhões) foram: Goiás (66,9), São Paulo (55,1) Bahia (29,8), Rio Grande do Sul (25,3), Pernambuco (24,6), Maranhão (20,6).

Outro dado que se destaca na tabela é a variação do custo médio das habitações. Naqueles estados (São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais) onde o custo médio está baixo - em torno de 18 a 22 mil reais -, o custo do terreno, em muitos casos, não está incluído: o terreno ou era da própria entidade organizadora ou foi doado, provavelmente, pela prefeitura ou pelo estado. Na maioria dos estados, o custo médio está acima de R\$30.000,00. Se comparado com o PCS, houve um aumento significativo do custo médio da unidade habitacional, ainda que tenhamos que levar em consideração que os universos temporais de cada programa são diferentes e que as composições do custo de produção variam de empreendimento para empreendimento.

**Tabela 7: Custo médio das unidades habitacionais  
no Programa Crédito Solidário (2004-2011)  
e no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (2009-2011).**

ESTADO	CUSTO P/UNID HABIT. PCS (2004-2011)	CUSTO P/UNID HABIT. PMCMV-E (2009-2011)
AL	R\$ 18.000,00	R\$ 33.936,12
BA	R\$ 13.008,62	R\$ 38.255,46
GO	R\$ 19.976,29	R\$ 34.929,66
MA	R\$ 13.209,51	R\$ 34.131,30
MG	R\$ 21.650,81	R\$ 22.085,71
MS	R\$ 12.006,92	R\$ 18.378,57
PA	R\$ 16.224,16	R\$ 26.600,00
PB	R\$ 14.204,13	R\$ 36.630,00
PE	R\$ 15.487,05	R\$ 45.000,00
PI	R\$ 12.903,15	R\$ 28.719,38
RJ	R\$ 22.338,08	R\$ 43.464,25
RS	R\$ 15.686,43	R\$ 34.794,85
SC	R\$ 18.256,09	R\$ 19.998,00
SP	R\$ 29.314,03	R\$ 18.977,47
	<b>R\$ 17.846,93</b>	<b>R\$ 28.861,69</b>

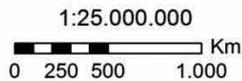
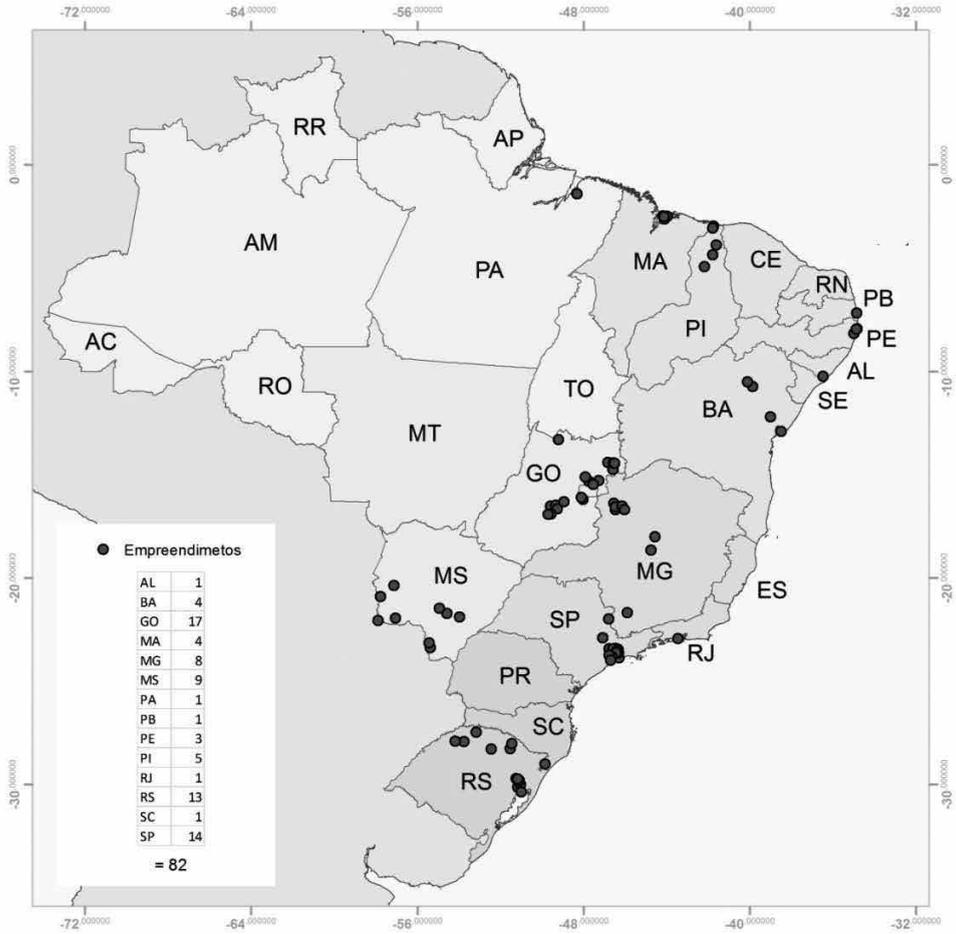
Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Quando distribuimos geograficamente os empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades no mapa do território nacional (ver Mapa 7), visualizamos uma distribuição bastante próxima do PCS: a região sul, sudeste e centro-oeste são as regiões de maior incidência de empreendimentos e a região norte, a de menor. Já com relação ao número de unidades habitacionais por empreendimento (Mapa 8), percebe-se a mudança de escala dos empreendimentos, se comparado ao PCS. Se no primeiro prevaleciam os pequenos empreendimentos (até 50 unidades habitacionais), no PMCMV Entidades a maior parte dos empreendimentos tem mais de 100 moradias (ver, também, mapas no **Caderno de imagens**).

### Mapa 7

## EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

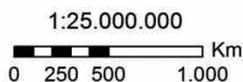
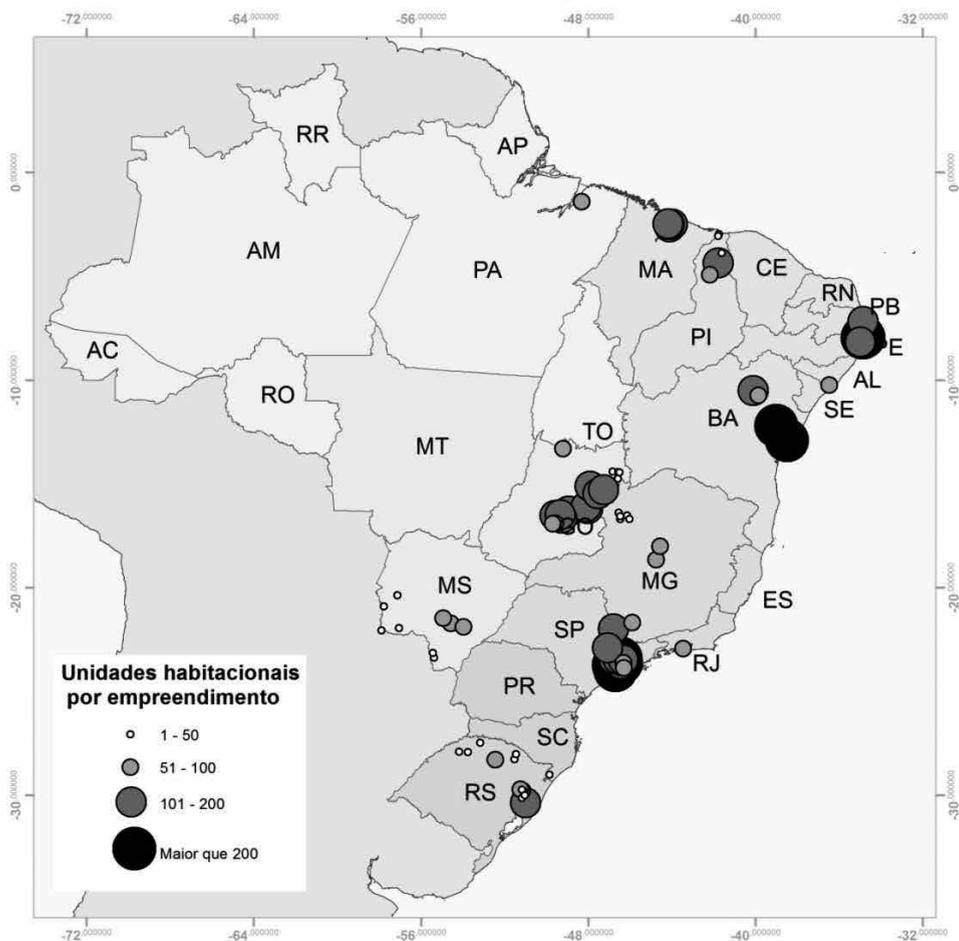
Período: dezembro/2009 a julho/2011



### Mapa 8

## EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: dezembro/2009 a julho/2011



## Os empreendimentos e sua vinculação com os movimentos nacionais de moradia e reforma urbana.

Os quatro movimentos estão presentes, pelo PMCMV Entidades, em 10 estados da federação. Ao todo, 32 empreendimentos (39% do total) estavam vinculados aos movimentos nacionais de moradia, representando o financiamento de 5.135 unidades habitacionais, ao custo total de aproximadamente 137,4 milhões.

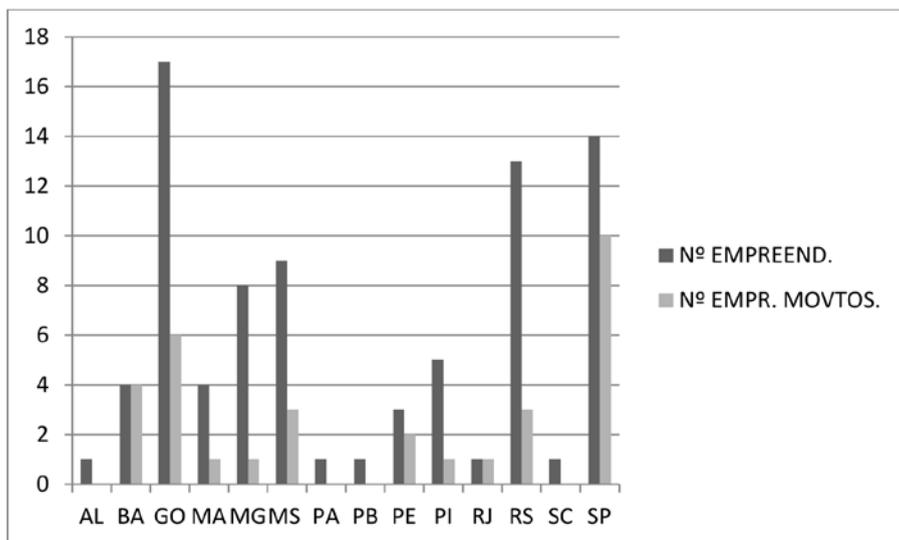
**Tabela 8: Empreendimentos contratados pelo PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES e Empreendimentos contratados vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana – dezembro 2009 a julho 2011.**

ESTADO	Nº EMPREEND.	Nº TOTAL DE UNID HAB.	VALOR TOTAL FINANC.	CUSTO P/UNID HABIT.	Nº EMPR. MOVOTOS.	Nº UNID. HAB.	VALOR FINANC. MOVIMENTOS
AL	1	75	R\$ 2.545.209,12	R\$ 33.936,12	0	0	R\$ 0,00
BA	4	780	R\$ 29.839.255,49	R\$ 38.255,46	4	780	R\$ 29.839.255,49
GO	17	1916	R\$ 66.925.223,87	R\$ 34.929,66	6	750	R\$ 26.581.912,51
MA	4	606	R\$ 20.683.567,19	R\$ 34.131,30	1	150	R\$ 5.316.549,59
MG	8	525	R\$ 11.595.000,00	R\$ 22.085,71	1	95	R\$ 1.995.000,00
MS	9	585	R\$ 10.751.464,65	R\$ 18.378,57	3	300	R\$ 5.966.400,00
PA	1	96	R\$ 2.553.600,00	R\$ 26.600,00	0	0	R\$ 0,00
PB	1	165	R\$ 6.043.950,00	R\$ 36.630,00	0	0	R\$ 0,00
PE	3	548	R\$ 24.660.000,00	R\$ 45.000,00	2	420	R\$ 18.900.000,00
PI	5	375	R\$ 10.769.769,11	R\$ 28.719,38	1	150	R\$ 5.054.737,36
RJ	1	70	R\$ 3.042.497,19	R\$ 43.464,25	1	70	R\$ 3.042.497,19
RS	13	728	R\$ 25.330.649,05	R\$ 34.794,85	3	244	R\$ 9.454.055,00
SC	1	21	R\$ 419.958,00	R\$ 19.998,00	0	0	R\$ 0,00
SP	14	2905	R\$ 55.129.558,04	R\$ 18.977,47	10	2176	R\$ 31.232.084,64
<b>4 EST.</b>	<b>82 EMPR.</b>	<b>9.365</b>	<b>R\$ 270.289.701,71</b>	<b>R\$ 28.861,69</b>	<b>32 EMPR.</b>	<b>5135</b>	<b>R\$ 137.382.491,78</b>

Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2011.

São Paulo e Goiás são os estados com maior presença de empreendimentos vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana. Todos os empreendimentos contratados até julho de 2011, na Bahia (4 empreendimentos) e no Rio de Janeiro (1) vinculavam-se aos movimentos organizados.

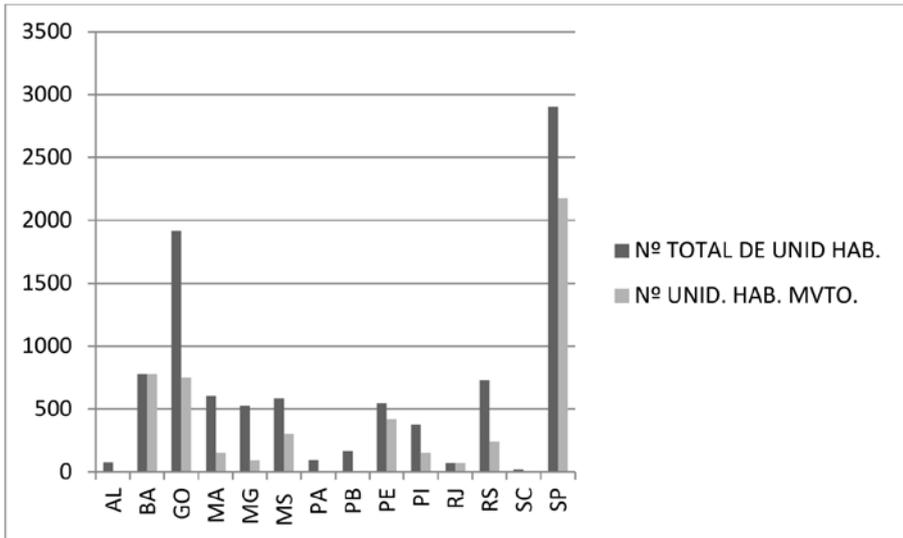
**PMCMV Entidades: nº total de empreendimentos e de empreendimentos vinculados aos movimentos nacionais de moradia, por estado.**



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2011.

Ao compararmos o número de unidades habitacionais produzidas no estado com àquelas produzidas pelos movimentos, veremos que na Bahia, no Rio de Janeiro, em Pernambuco, em São Paulo, a produção total está muito próxima daquela do movimento.

**PMCMV Entidades: nº total de unidades habitacionais e de unidades habitacionais vinculadas aos movimentos nacionais de moradia, por estado.**



Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais da CMP, CONAM, MNLM E UNMP, 2011.

No PMCMV Entidades, 55% do total de unidades são de empreendimentos vinculados a movimentos organizados nacionalmente. Quando comparamos o total de unidades contratadas dos dois programas, PCS e PMCMV-Entidades, observamos um aumento significativo: no primeiro, apenas 30% das unidades produzidas atendiam a demanda organizada pelos quatro movimentos, número que se ampliou, como vimos, para 55%, no PMCMV-Entidades. O aumento também é substancial quanto aos recursos financiados: no PCS, correspondiam a 38% do total e no PMCMV-Entidades este número sobe para 51%. Em termos absolutos, no PCS, de 2005 a 2011, foram financiadas 7.522 unidades ao custo de aproximadamente 147,5 milhões de reais. No PMCMV-Entidades, em dois anos, foram financiadas 5.135 unidades habitacionais ao custo de, aproximadamente, 137,4 milhões de reais.

**Tabela 9: Total de empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades vinculados aos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana dezembro 2009 a julho 2011.**

Movimentos de Moradia	Projetos contrat. do PMCMV	%	Nº Unid. contrat.	%	Valor do Financiamento	%
UNMP	21	26%	3846	41%	91.674.135,17	34%
MNLM	4	5%	462	5%	20.786.247,02	8%
CONAM	6	7%	717	8%	19.642.109,59	7%
CMP	1	1%	110	1%	5.280.000,00	2%
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>39%</b>	<b>5135</b>	<b>55%</b>	<b>137.382.491,78</b>	<b>51%</b>
Outras entidades	50	61%	4260	45%	132.907.209,93	49%
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>100%</b>	<b>9.395</b>	<b>100%</b>	<b>270.289.701,71</b>	<b>100%</b>

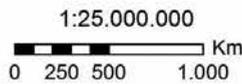
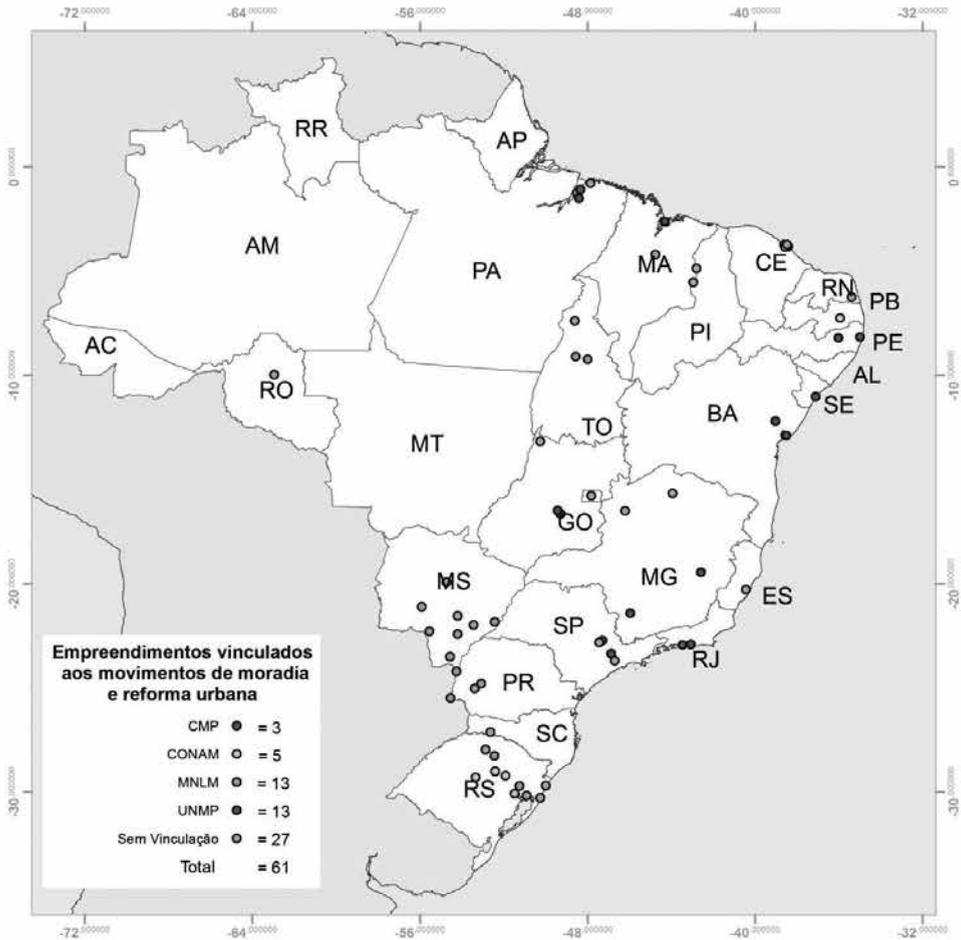
Fonte: Ministério das Cidades e coordenações nacionais CMP, CONAM, MNLM, UNMP, 2011.

Quando distribuímos espacialmente os empreendimentos do PMCMV-Entidades ligados aos movimentos verificamos uma forte presença da UNMP sobretudo no sudeste e nordeste, além do centro-oeste; e da CONAM no centro-oeste. No total, a CMP tem 1 empreendimentos em São Paulo (Campinas); o MNLM, 4 empreendimentos comunitários, no Rio Grande do Sul e São Paulo. A CONAM estava até julho de 2011 com 6 empreendimentos, em Goiás e Mato Grosso do Sul; e a UNMP, 25 empreendimentos contratados na Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo, Piauí, Pernambuco e Rio de Janeiro (ver mapas no **Caderno de imagens**).

### Mapa 9

## EMPREENDEIMENTOS SELECIONADOS PELA AÇÃO DE APOIO À PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho 2009



## Conclusão

Nosso objetivo inicial foi identificar a política habitacional que vem sendo construída, desde o primeiro governo Lula (2003), voltada para a autogestão. A resistência dos gestores públicos à produção autogestionária da moradia foi sendo quebrada pelos movimentos sociais, através da pressão exercida tanto nos espaços públicos formais (Conferência das Cidades, Conselho das Cidades, Congresso, audiências públicas) quanto nos espaços públicos informais (marchas, jornadas, ocupações, seminários, realizados por todo o Brasil). A mobilização social colocou, assim, a autogestão habitacional na agenda pública. O resultado foi a criação de programas voltados para essa forma de produção. Em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário, aproveitando recursos que não vinham sendo utilizados do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nas palavras de Ramos, o Programa Crédito Solidário foi concebido mais como um programa piloto, com o objetivo de demonstrar que o modelo da autogestão como política habitacional é factível (RAMOS apud SILVA, 2009, p. 152).

A demanda inicial para o programa foi muito maior do que os recursos previstos. No entanto, boa parte da demanda - os grupos que se inscreveram - não atendia às condições legais e técnicas exigidas pelo programa. Embora os grupos tivessem muitos problemas, enormes dificuldades foram constatadas no âmbito da CEF, tanto em relação às exigências definidas para o programa, distantes da realidade do novo perfil de agente produtor (cooperados ou associados), quanto em relação às estruturas internas, que não estavam adaptadas para o atendimento às associações e cooperativas populares na condição de sujeitos promotores da produção habitacional. Gradativamente, foram se modificando os normativos e a própria estrutura da Caixa, visando ao atendimento à autogestão, mérito deste programa piloto, dos movimentos sociais e de gestores e técnicos governamentais comprometidos com as propostas de reforma urbana e autogestão.

O programa funcionou, assim, como uma primeira experiência nacional de maior escala, que possibilitou visibilizar os movimentos, não apenas como beneficiários, mas como sujeitos da produção. Porém, não chegou a atender a expectativa dos grupos organizados, que continuaram pressionando por um programa integrado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A luta pelo reconhecimento das associações e cooperativas como

integrantes do SNHIS, aptas para acessar ao FNHIS, foi vencida em 2007, com a alteração da Lei 11.124/2005 pela Lei 11.578/2007. Em seguida, em 2008, foi criado o Programa Nacional de Produção Social da Moradia que, através da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, pretendia atender às associações e cooperativas autogestionárias. A criação do SNHIS, do FNHIS e do seu Conselho Gestor expressa a demanda pela articulação entre a política habitacional, os planos, os recursos e o controle social nas três instâncias da federação. Mas, a APSM não saiu de fato do papel: as entidades foram habilitadas, os projetos foram selecionados, mas poucos foram os contratados. As razões que inviabilizaram o programa não estão esclarecidas e merecem ser objeto de estudo.

O SNHIS e o FNHIS, além de bandeira histórica dos movimentos de moradia e reforma urbana, poderiam possibilitar – ao envolver a ação direta dos governos municipais e estaduais, articulada com a do governo federal - a construção de uma política habitacional integrada com a política fundiária e de desenvolvimento urbano, condição fundamental para se enfrentar, de fato, o problema da moradia e construir cidades que tenham o direito à cidade e ao meio ambiente sustentável como premissas.

O PMCMV, lançado em 2009, em que pese a boa nova do forte subsídio direto à habitação para aquelas famílias de menor renda, foi na contra-mão do SNHIS e do FNHIS: os recursos não passam pelo FNHIS, não é obrigatória a formulação de planos habitacionais pelos estados e municípios e os agentes promotores podem acessar diretamente os recursos do programa através do agente operador, a CEF.

O PMCMV - Entidades, uma modalidade específica para a autogestão - resultado do reconhecimento da autogestão habitacional como um problema público - foi na mesma direção: vinculado ao FDS, mas com condições muito mais favoráveis que os demais programas, PCS e APSM, vem possibilitando uma nova escala para os empreendimentos autogestionários, mas, no entanto, passa ao largo do SNHIS. Em que pese toda a mobilização para sua aprovação, o SNHIS não está existindo de fato e o PMCMV e sua modalidade voltada para as entidades são programas que se inserem numa política dos governos Lula e Dilma.

Houve uma significativa melhoria no PMCMV-Entidades quanto aos valores de financiamento e às regras que o regem, se compararmos com os demais programas (PCS e APSM). Mas persistem os problemas

em função do alto custo da terra urbanizada, dos poucos recursos para viabilizar a assistência técnica e a enorme quantidade de documentos técnicos exigidos para a contratação. Reverter este quadro é um desafio: significa retomar a política de habitação de interesse social associada à política fundiária e às demais políticas urbanas e compreender a produção social da moradia autogestionária como componente estratégico da política de HIS.

Quando comparamos os mapas dos três programas e a distribuição geográfica dos empreendimentos contratados, percebemos que há poucas alterações. A organização social (histórica, no caso da autogestão) possibilitou um saber que vem viabilizando ampliar cada vez mais estas experiências. Contudo, a difusão para outros estados não tem sido uma tarefa simples. Como viabilizar esta difusão é uma questão para os movimentos sociais organizados, mas também para os governos federal, estaduais e municipais. O papel destes últimos tem se restringido praticamente ao financiamento. Caberia aos governos um papel mais pró-ativo, que incluísse processos de formação, assistência técnica e parcerias que viabilizassem terra em áreas centrais e em áreas infra-estruturadas, com acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos públicos, ao transporte e às oportunidades de trabalho.

Ao mapearmos os diversos empreendimentos contratados e/ou selecionados vemos uma significativa presença dos movimentos de moradia e reforma urbana. Os programas têm, de fato, fomentado a organização social e a ampliação da base dos movimentos de moradia? Os beneficiários do programa permanecem na luta pelo direito à cidade, após a entrega das chaves da sonhada casa?

Embora os movimentos de moradia tenham tido um papel central na criação dos programas e tenham uma forte presença nestes, a demanda atendida foi mais abrangente, alcançando grupos que podem estar também mais ou menos organizados. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, revela uma forte organização na área rural: nos três programas teve um número expressivo de pequenos empreendimentos contratados. Pouco mais da metade (55%) da produção de unidades habitacionais no PMCMV-Entidades e 34%, no PCS, vinculavam-se aos movimentos de moradia e reforma urbana. Quem são os grupos e entidades que estão acessando os programas? Que concepções trazem de autogestão para a produção social da moradia e do habitat?

A origem dos programas autogestionários na habitação está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade.

A negação do direito à cidade para expressiva parcela da população produz segregação, desigualdade e, ao mesmo tempo, organização. Se os programas nacionais para autogestão são hoje uma realidade, deve-se a esta organização. A autogestão surge como a oportunidade de um determinado grupo traçar suas próprias escolhas, definir seu rumo. São vários os empreendimentos concluídos, em processo de construção, em contratação, em seleção ou, ainda, grupos sendo constituídos. Que concepção de autogestão as entidades e grupos organizados em torno dos empreendimentos comunitários estão trazendo para a realidade de nossas cidades? Que mudanças estes empreendimentos estão produzindo no território urbano e na gestão das cidades? São perguntas para as quais, por enquanto, ainda não temos respostas, mas que merecem nossa atenção. Afinal, qual o rumo desta história?

## **Bibliografia**

ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns Comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <[www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download)>

BARROS, Luís T. *Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia*. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

COMUNICADOS DO IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, nº 118, 2011.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios para a regulamentação. Disponível em < [www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109](http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109)>

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 01 de outubro de 2007. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 2005. Documento da Marcha Nacional da Reforma Urbana.

LAGO, Luciana C. do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-anteriores/11/86-pagina-inicial>>

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, Fernanda A. *O lugar da autogestão no governo Lula*. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais*. Brasília, dez. 2007.

NASCIMENTO, Cláudio. *A Autogestão e o “Novo Cooperativismo”*. Texto para discussão. MTE: Brasília, 2004.

NASCIMENTO, Cláudio. Autogestão e Economia Solidária. Disponível em: <[http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/nascimento\\_autogest.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/nascimento_autogest.pdf)>. Acesso em: 14/04/2012.

PAZ, Rosângela D. O. da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

PROPOSTA. Habitação: uma questão política. Rio de Janeiro: FASE, nº 116, abr./jun. 2008.

RODRIGUES, Evaniza Lopes; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito Roberto. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 116, p. 21-25, abr./jun. 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nº 20, ano 2, março 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46>>. Acessado em dezembro 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; HENRIQUES, Márcio Simeone H.; ARROYO, Miguel G. *Sociedade Civil e Participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n.

54, p.505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>>. Acesso em 28/07/2011.

SILVA, Jéssica M. N. *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

## **Legislações consultadas**

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>.

BRASIL. Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm)>

BRASIL. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>

BRASIL. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de de-

zembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2011/12424.htm>>

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 1., 2003, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 2., 2005, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 3., 2007, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 4., 2010, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução nº183, de 10 de novembro de 2011. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades - PMCMV-E. Disponível em: <[http://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/pesquisa.php?query=%22Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Social%20%22&vocabulario\\_controlado=0](http://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/pesquisa.php?query=%22Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Social%20%22&vocabulario_controlado=0)>

CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Resolução nº 18, de 19 de março de 2008. Aprova a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, no âmbito do Programa de Habitação de Interesse Social. Indexação: Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, Programa de Habitação de Interesse Social. Publicação: DOU, de 03/04/2008 - Seção 1- p.33. Retificação: DOU, de 04/04/2008 - Seção 1.

# O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta.

Luciana Corrêa do Lago<sup>105</sup>

*“A principal razão pela qual vem a ser tão difícil localizar a utopia num futuro ligado de maneira crível ao presente por meio de uma transformação viável reside no fato de nossas imagens do presente não identificarem agente nem processos de mudança. O resultado é que a utopia entra ainda mais nos domínios da fantasia.”<sup>106</sup>*

## Introdução

O presente artigo<sup>107</sup> trata das disputas em torno da produção e do uso da cidade, propondo uma leitura das experiências urbanas de produção habitacional por autogestão coletiva no Brasil, as quais ganharam impulso a partir de 2005, através dos programas federais voltados para essa forma de produção. Buscaremos examinar os novos conflitos urbanos resultantes de tais experiências e as possibilidades de superação do espaço periférico como lugar da ausência de cidadania, com base num estudo exploratório em cinco empreendimentos autogeridos nas periferias de São Paulo e Porto Alegre<sup>108</sup>. Dessa primeira aproximação, surgiram algumas novas questões analíticas sobre os processos de produção do ambiente construído urbano em

---

<sup>105</sup> Arquiteta, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, professora do IPPUR/UFRJ, pesquisadora e membro do Comitê Gestor da rede Observatório das Metrôpoles.

<sup>106</sup> Levitas (1993, p.265), citado em Harvey (2009, p.250).

<sup>107</sup> Uma primeira versão desse artigo foi apresentada no 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, em 2011.

<sup>108</sup> A análise desenvolvida nesse artigo está baseada no estudo exploratório, realizado em 2010 e 2011, em dois conjuntos habitacionais localizados nos municípios de Viamão e Alvorada, ambos na Região Metropolitana de Porto Alegre, e em três no Município de São Paulo, dois na zona leste e um na zona oeste. Os dois empreendimentos do sul foram organizados pela Cooperativa Habitacional dos Correios em parceria com associações comunitárias locais, enquanto os três de São Paulo, pela coordenação local da União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

curso no país e, conseqüentemente, novas hipóteses de pesquisa e novos olhares sobre as dinâmicas periféricas na totalidade metropolitana.

Ao longo dos anos 2000, novas práticas sociopolíticas manifestam-se nas periferias urbanas do Brasil, alterando o campo de disputas e a própria natureza dos conflitos urbanos, em determinados territórios. É o que denominamos de associativismo produtivo para qualificar a produção autogerida de empreendimentos habitacionais por movimentos sociais, que ganhou impulso, a partir de 2005, através dos programas federais de financiamento direcionados para essa forma de produção<sup>109</sup>. Trata-se de uma nova combinação de processos na produção do espaço periférico: a ação coletiva realiza-se desde o acesso à terra urbana até a produção da moradia e a gestão de serviços, sustentada por um ideal de bem estar urbano construído coletivamente.

Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos e geridos, hoje, por movimentos de moradia e por sindicatos está localizada na periferia das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos<sup>110</sup>. São bairros inacabados, localizados tanto em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção, quanto nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade. A chegada de empreendimentos e agentes vinculados a uma organização social atuante politicamente nas escalas metropolitana, estadual e nacional<sup>111</sup>, altera a dinâmica econômica local e o poder dessas localidades no campo de disputa territorial por recursos públicos e por controle social sobre os serviços públicos. Entre as alterações, encontram-se a chegada de escolas, creches e parques como resposta às reivindicações.

A crença dos moradores nas transformações do espaço

---

<sup>109</sup> Sobre os programas federais para autogestão habitacional no Governo Lula, ver os quatro artigos que compõem a primeira parte dessa coletânea.

<sup>110</sup> Os prédios residenciais, localizados nas áreas centrais das metrópoles brasileiras, que foram ocupados e reformados de forma autogestionária pelos movimentos de moradia, não foram analisados nesse artigo, porém fazem parte do universo da pesquisa *Autogestão habitacional e ação coletiva nas metrópoles brasileiras: da política nacional às práticas locais* (Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ), coordenada pela autora.

<sup>111</sup> O artigo de Felipe Drago, nessa coletânea, analisa a natureza dos vínculos entre os “operadores” locais dos empreendimentos autogeridos coletivamente e as lideranças nacionais e/ou locais dos movimentos de moradia.

periférico é alimentada por um ideal do bairro popular construído durante a produção coletiva dos conjuntos. Esse ideal é composto pela combinação de diferentes elementos, que variam em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual das pessoas envolvidas. Uma hipótese a ser explorada diz respeito à territorialidade dos empreendimentos: a concentração de experiências numa mesma região pode ser uma das condições para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica e redefinindo as necessidades a serem superadas<sup>112</sup>.

Em São Paulo, onde os mutirões organizados por movimentos assessorados tecnicamente por profissionais já somam trinta anos (BARAVELLI, 2006), a luta por moradia digna contém, hoje, uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, tamanho adequado do imóvel. Na metrópole gaúcha, a pauta ainda é reduzida e centrada na casa padronizada com infraestrutura e transporte (FRUET, 2004). Em ambos os casos, os efeitos desses empreendimentos na área do entorno são significativos.

No entanto, a produção dos conjuntos é marcada por conflitos urbanos pouco visíveis. Vivencia-se hoje em algumas periferias brasileiras uma disputa por localização entre agentes com interesses e ideais de cidade conflitantes: de um lado, empresas da construção civil e, do outro, organizações comunitárias e sindicais. Tais organizações passam a assumir um duplo papel, o de empreendedor imobiliário e o de agente político, marcado por contradições e que exige dos movimentos sociais novos saberes e novas estratégias de ação que subordinem tal “empreendedorismo” ao sentido da luta política. A força das ações empresariais do setor imobiliário em dominar extensas regiões das cidades e em pautar os problemas causados por suas ações impede a visão dos conflitos subjacentes ao produtivismo do setor habitacional voltado para as classes populares. A competição no mercado de terras em condições desiguais provoca o fechamento das

---

<sup>112</sup> Sobre as relações entre estratégias territoriais e poder na cidade, ver, na perspectiva histórica, Raquel Rolnik (1988), para o caso de São Paulo e Christian Topalov (1996), para a gênese dessa relação nos países avançados.

áreas urbanizadas ao acesso dos movimentos sociais. Esse fenômeno é explicado, em boa parte, pelo fato da liberação dos vultosos recursos públicos para a provisão da moradia não vir acompanhada de uma política municipal de reserva de terras urbanizadas para habitação popular, condição para o efetivo planejamento e controle, pelo poder público, da expansão urbana e das práticas especulativas sobre o solo urbano. Na ausência desse controle, áreas com algum grau de urbanização passam a ser disputadas por empresas construtoras com capacidade de acumular grande estoque de terras.

Aos movimentos de moradia restam as fronteiras da cidade, em áreas mal servidas de equipamentos sociais e serviços públicos básicos, a começar pelo transporte, serviço que estabelece as distâncias cotidianas na cidade. Em termos locacionais, podemos entender a conquista da moradia digna pelos movimentos sociais como a conquista da periferia. A invisibilidade desses conflitos faz parte das estratégias hegemônicas por parte dos setores empresariais frente às ações protagonizadas por associações sociais (ZIBECHI, 2011), ações em que o princípio da cooperação aparece como regulador da produção e gestão da cidade e, em particular, da moradia (CATTANI, CORAGGIO E LAVILLE, 2009). As discussões e decisões coletivas em todas as etapas da empreitada, inclusive após a apropriação do espaço produzido, ampliam o campo de possibilidades de acesso ao bem estar e o próprio sentido de bem estar, porém não garantem mudanças nos princípios que orientam as ações dos agentes envolvidos. Ou seja, experiências de autogestão coletiva podem (ou não) produzir a mercadoria “moradia” subordinada ao valor de uso desse bem. Essa inversão de valores põe em pauta categorias, tais como “moradia digna” e “cidadania”, presentes de forma acrítica nos programas e leis nacionais e internacionais. Tal problemática localiza-se no caminho de mão dupla entre as práticas sociais concretas e as categorias analíticas construídas para investiga-las (TELLES e CABANNES, 2006).

### **A autogestão no novo quadro da política habitacional**

Verifica-se hoje no Brasil a retomada do financiamento público federal para o setor imobiliário como resposta às pressões das grandes empresas da construção civil para a ampliação da demanda solvável no mercado habitacional. Tais pressões geraram financiamento

extensivo às faixas de renda de 0 a 10 salários, sob a marca *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), orientado por uma “política de resultados” quantitativos: número de contratações frente ao déficit habitacional urbano. Tal política vem alcançando plenamente seus objetivos: novos arranjos empresariais que já vinham se formando desde 2006, através da abertura de capital nas bolsas de valores com atração de vultosos investimentos internacionais e, conseqüentemente, grandes estoques de terras e alta produtividade empresarial. Em alguns estados brasileiros, como Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e Alagoas, as metas de produtividade previstas para 2009/2010 foram ultrapassadas<sup>113</sup>.

A grande novidade é o redirecionamento, inédito no país, dos investimentos para a população na faixa de 0 a 3 salários mínimos, com até 90% de subsídio: das 769 mil unidades contratadas até 2010, 58% estão alocadas para essa faixa de renda. Porém, as permanentes reclamações dos empresários do setor quanto ao valor da unidade definido pela Caixa para essa faixa de renda, nos obriga a por em questão os números oficiais.

(...) para essa faixa de zero a três salários, cada imóvel custa pelo menos entre R\$ 45 mil e R\$ 50 mil, incluindo a compra do terreno, a infraestrutura e a construção da casa. O valor é muito apertado. As construtoras não estão se interessando pelo programa. E as que se interessam estão tomando prejuízos. Tudo isso atrasa o cronograma das obras. O setor propôs ao governo federal que o preço de cada imóvel aumente para R\$ 70 mil. (Roberto Kauffmann, presidente do Sinduscon-Rio, O Globo, 21/04/2011)

Como explicar, então, a contratação de 22.500 unidades para a faixa de zero a três salários na metrópole do Rio de Janeiro, sendo 16.100 unidades na capital? Pesquisa de campo no empreendimento Residencial Málaga Garden, na capital fluminense, financiado pela Caixa para a faixa de zero a três salários, mostrou que o preço final do imóvel pode chegar à R\$ 78.000,00, valor bem acima do teto definido pela Caixa. A realização desse valor foi possível através do contrato duplo assumido pelo comprador: um com a Caixa e outro diretamente com a empresa. Tais estratégias das empresas para garantir um sobrelucro

---

<sup>113</sup> Até novembro de 2010, 769 mil unidades haviam sido contratadas com financiamento do PMCMV, com investimentos somando 42 bilhões de reais (Caixa/VIGOV/SUMCV).

com a especulação imobiliária apontam para uma superestimação do alcance do Programa para a menor faixa de renda.

Para os empresários, o grande vilão do Programa é o proprietário de terras, principalmente nas capitais, responsável pelo alto preço dos terrenos ainda disponíveis. Esse discurso tem um duplo efeito: (i) legitima a demanda à Caixa por um aumento no valor do financiamento para os mais pobres e (ii) oculta as práticas especulativas das próprias construtoras, geradoras da valorização fundiária provocada pela combinação da estocagem de terras na periferia com a produção em grande escala de empreendimentos para os segmentos acima de três salários.

Os efeitos sócio-territoriais desse *boom* imobiliário nas cidades brasileiras são os mesmos de décadas passadas: “fechamento” das áreas periféricas urbanizadas para os inquilinos de baixa renda e para os moradores em áreas de risco e produção de conjuntos habitacionais precários nas fronteiras urbanas, sem a infraestrutura mínima exigida pela própria Caixa Econômica Federal (CEF), operadora do Programa, porém com o aval das Prefeituras. As periferias urbanas diversificam-se econômica e socialmente, abrigando áreas bem servidas de equipamentos e serviços públicos e áreas similares ao que se denominou nos anos 70, ‘cidades-dormitório’ (OJIMA ET ALII, 2011; LAGO, 2007). No entanto, trata-se de um fenômeno que ao mesmo tempo em que proporciona ganhos efetivos para o morador em condições de permanecer em seu bairro, bloqueia a entrada da população pobre que mais necessita estar cotidianamente próxima de um mercado dinâmico e de serviços públicos. Trata-se de um processo contraditório de superação e reprodução da espoliação urbana (KOWARICK, 1979).

De norte a sul do país, a produção habitacional para baixa renda obedece a um mesmo padrão de localização nas cidades: o nosso histórico padrão periférico. Se nos anos 60 e 70, foi o poder público, através das Cohabs, que promoveu a periferização dos conjuntos, hoje esse fenômeno é promovido diretamente pelas construtoras, que definem não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. O poder e o dever dos municípios de controlarem a localização e a qualidade dos novos empreendimentos não estão sendo exercidos. As prefeituras não têm condições técnicas e/ou vontade política para imporem ações regulatórias, direcionando os empreendimentos para áreas com infra-estrutura. No entanto,

muitos gestores municipais invertem o problema, argumentando a falta de recursos para garantir a infraestrutura no ritmo do Programa MCMV. A aplicação dos instrumentos de planejamento territorial, como a ZEIS em áreas vazias, previstos nos Planos Diretores e a criação de um banco de terras para habitação popular não parecem estar na ordem de prioridades das Prefeituras.

É a partir desse novo cenário da política e da produção habitacional para baixa renda no país que foi construída a hipótese central aqui proposta, a saber: estaria em curso em muitas cidades brasileiras uma disputa por localização, entre agentes com interesses e ideais de cidade conflitantes: empresas do setor imobiliário *versus* associações comunitárias e sindicais. Dados sistematizados pelo Ministério das Cidades evidenciam as desigualdades nas condições dessa disputa, a começar pelo montante de recursos públicos federais direcionados para as linhas “Empresarial” e “Entidades” do Programa MCMV. O Programa MCMV-Entidades é a nova versão do Programa Crédito Solidário, criado em 2005, para financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogeridos por associações formadas por famílias com renda de até três salários mínimos<sup>114</sup>. Somando os recursos dos dois programas, os investimentos foram da ordem de R\$800 milhões, até 2010, fomentando a contratação de cerca de 30 mil unidades habitacionais, segundo dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades. Para a produção empresarial, o Programa financiou em 2009 e 2010, 449 mil unidades, segundo dados da CEF.

Examinando a distribuição das unidades contratadas pelo Programa Crédito Solidário entre os estados da União, destaca-se a significativa concentração das unidades contratadas em Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo, Maranhão e Mato Grosso do Sul. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades reafirma tal concentração, porém em menor grau<sup>115</sup>. Não cabe aqui nos determos nos fatores explicativos dessas diferenças regionais, mas apenas mencionar que a maior adesão aos programas não pode ser entendida apenas pela capacidade de organização política da população local, mas também pelo papel dos governos estadual e/ou

<sup>114</sup> Sobre a origem e trajetória dos dois programas habitacionais para autogestão, ver o artigo, nessa coletânea, de Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues.

<sup>115</sup> No artigo de Regina Ferreira *A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes*, nessa coletânea, são apresentadas informações detalhadas sobre o número de unidades habitacionais contratadas por estado da federação e por vinculação aos movimentos de moradia.

municipal como estimuladores ou mesmo promotores dessa forma de produção associativa<sup>116</sup>.

O acúmulo de experiências numa região garante a aprendizagem necessária, pelos movimentos sociais e pelos gestores públicos<sup>117</sup>, para a difusão da autogestão, quando linhas de financiamento para esse público são criadas. São muitas as diferenças na forma de gestão e produção dos empreendimentos entre as regiões e entre as organizações sociais gestoras. Conseqüentemente, os bens produzidos apresentam significativas diferenças no que se refere à qualidade do projeto e da construção, assim como às estratégias coletivas de apropriação do espaço produzido após sua ocupação.

Qualificaremos, a seguir, dois processos verificados na dinâmica da autogestão da moradia em São Paulo e Porto Alegre: a disputa por localização na cidade e a construção de bairros residenciais.

## **A disputa por localização na cidade**

A liberação dos vultosos recursos públicos para a provisão da moradia não vem acompanhada de uma política municipal de reserva de terras urbanizadas para habitação popular, condição para o efetivo planejamento e controle da expansão urbana e da especulação fundiária pelo poder público. Na ausência desse controle, áreas com algum grau de urbanização passam a ser disputadas por organizações de moradores e por construtoras, com consideráveis vantagens para o segundo agente.

Nas metrópoles de Porto Alegre e São Paulo, lideranças a frente do processo de produção de empreendimentos por autogestão falam da disputa desigual por terra.

“Um empresário da cidade que ficou sabendo que a gente tinha uma proposta, que a gente ia fazer lá em cima, correu na frente, botou 850 mil à vista, botou 50 mil a mais e a gente perdeu aquele projeto lá, e aí a gente saiu de Porto Alegre e tivemos que correr na região metropolitana pra achar área. (...) Tinha prazo pra usar o dinheiro e aí foi correria total e voamos pra região metropolitana,

---

<sup>116</sup> A localização por município dos empreendimentos financiados pelo Crédito Solidário evidencia diferenças claras no padrão de distribuição em cada estado: no Rio Grande do Sul os empreendimentos estão espalhados por inúmeros pequenos municípios (principalmente na região norte do estado), enquanto em São Paulo, há forte concentração na metrópole da capital.

<sup>117</sup> Sobre a “aprendizagem” ao longo do processo de implementação da política, ver o artigo de Jéssica Naime, nessa coletânea.

fomos em Eldorado do Sul, Alvorada e Viamão. Aqui em Viamão a gente encontrou todas as condições. A câmara municipal, através do vereador Deda, fez uma lei em uma semana pra se readequar ao crédito solidário, nas isenções e em toda desburocratização pra ser rápido. (...) Os caras abriram a prefeitura pra gente, abriram a câmara de vereadores, acharam um proprietário, um loteador que tinha um empreendimento já pronto, com toda a infra-estrutura. Era tudo o que a gente queria.” (Entrevista com Paulo Machado, em junho de 2010.<sup>118</sup>)

“Na região aqui, acabou os terrenos de vinte mil metros quadrados, que é um tamanho razoável para trabalhar; não é muito pequeno nem muito grande. Acabou. Esses terrenos todos foram comprados para três a seis [salários mínimos], pela Tenda, pela Rossi, pela Gafisa. A gente tem uma lista dos terrenos, e vamos lá ver os terrenos.” (Entrevista com Evaniza Rodrigues, em abril de 2011<sup>119</sup>.)

As duas falas acima deixam claro que a competição no mercado de terras em condições desiguais provoca o fechamento das áreas urbanizadas ao acesso dos movimentos sociais. Restam a esses as fronteiras da cidade. A maior parte dos conjuntos habitacionais é produzida em áreas mal servidas de equipamentos sociais e serviços públicos básicos.

Os empreendimentos autogeridos pela União de Movimentos de Moradia no município de São Paulo concentram-se nas regiões periféricas, onde em algumas áreas ainda verifica-se a ausência de cidade. Na zona oeste, onde está localizado o conjunto Colinas do Oeste (Imagem 10), as condições de acessibilidade (trem e ônibus) e de oferta de serviços e comércio são superiores as da zona leste, no entorno dos conjuntos Paulo Freire e Unidos Venceremos (Imagem 09).

“Aqui é um bairro ainda muito carente, carente de infra-estrutura, de condução... Por enquanto é assim, já esteve pior. Acho que hoje

---

<sup>118</sup> Paulo Machado é funcionário da Empresa Brasileira de Correios, na regional do Rio Grande do Sul, e coordenador da Cooperativa Habitacional dos Correios, organizando a produção de conjuntos habitacionais por autogestão em parceria com associações profissionais e de moradores, em vários municípios da metrópole gaúcha. Sua fala refere-se à compra de uma gleba já loteada no município de Viamão, na periferia metropolitana, com financiamento do Programa Crédito Solidário, onde foram construídas 204 casas por autogestão.

<sup>119</sup> Evaniza Rodrigues é da coordenação nacional da UNMP e coordenadora da União de Movimentos de Moradia em São Paulo, organizando a produção de conjuntos habitacionais por autogestão, na zona leste da capital. Sua fala refere-se a essa região e à tentativa de compra de terrenos pelos movimentos, com financiamento do Programa MCMV Entidades.

tá médio. O transporte aqui é difícil, de manhã é uma briga nas lotações. Então eu sempre falo, ‘gente, não tem que brigar, é fazer um abaixo assinado, colher as assinaturas e levar onde tem que levar, até pro Ministério se precisar’.” (Entrevista com Mariza<sup>120</sup>, em dezembro de 2010.)

“Quando a gente chegou nesse bairro aqui só tinha um mercadinho, que não vendia nem copo descartável. Chegamos aqui no terreno cheio de mato, pra carpir. (...) Então o bairro foi valorizando com a nossa chegada aqui, porque a gente consome, a gente compra.” (Entrevista com Rose<sup>121</sup>, em dezembro de 2010.)

O mesmo cenário foi identificado em conjuntos produzidos pelos movimentos sociais na periferia de Porto Alegre<sup>122</sup>.

“Escola tem problema aqui; o mundo de crianças que a gente vê aí. A escola que a gente tem opção de colocar fica lá em cima, dá uns três quilômetros, para uma criança ir a pé todo dia não tem condições. E se tu for colocar em uma particular, aí é quatrocentos reais.” (Entrevista com Cleber<sup>123</sup>, em junho de 2010.)

As condições de carência vividas no início da empreitada, no entanto, não inibem as expectativas e as ações coletivas de transformação da área adquirida num bairro residencial com (alguma) qualidade de vida urbana. A aquisição da terra via mercado formal e a do imóvel via financiamento público guardam o sentido da conquista, resultante da luta política.

---

<sup>120</sup> Mariza é moradora do conjunto “Unidos Venceremos”, na zona leste de São Paulo, produzido no regime de autogestão e financiado pela Cohab-SP.

<sup>121</sup> Rose é moradora do conjunto “Paulo Freire”, na zona leste de São Paulo, produzido no regime de autogestão e financiado pela Cohab-SP.

<sup>122</sup> Ver artigo de Julia Wartchow, nessa coletânea.

<sup>123</sup> Cleber é morador de um conjunto financiado pelo Crédito Solidário, no município de Alvorada, na periferia metropolitana de Porto Alegre. Foram construídas 60 casas, numa parceria entre a Cooperativa dos Correios e a UAMA (União de Associações de Moradores de Alvorada).

## A construção do bairro popular

Os avanços qualitativos e quantitativos da produção por autogestão apresentam diferenças significativas entre as metrópoles de São Paulo e Porto Alegre, em função (i) da base social, das formas de organização e da capacidade de mobilização das associações (comunitária ou sindical), (ii) da presença e do perfil das assessorias técnicas e (iii) da atuação das instâncias governamentais locais envolvidas com a política habitacional. É ao longo da interação entre esses três agentes que o ideal do bairro popular vai sendo (re)construído. O acúmulo desse tipo de experiência por parte das lideranças e assessorias e a trajetória de vida das pessoas envolvidas também são fatores determinantes das escolhas feitas e da escala territorial da ação coletiva.

”Não dá pra pensar que aquele empreendimento vai ser uma ilha. Ele tem as relações com o que tem em volta dele, com as coisas boas e com as coisas complicadas que aquele entorno vai ter. Só que a chegada de um movimento organizado num lugar, é claro que gera um impacto. (...) Depois de algum tempo esses processos vão contagiando quem tá em volta. Uma coisa que a gente faz, especialmente nos projetos sociais, é de que nunca é fechado para aquele grupo [mutirantes do movimento], desde aumentar o comércio, as linhas de ônibus...” (Entrevista com Evaniza Rodrigues, em abril de 2011.)

A continuidade, ao longo do tempo, de experiências autogeridas numa mesma região parece ser a condição para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica. Estudos em São Paulo e Porto Alegre apontam diferenças na definição das necessidades a serem superadas. Em São Paulo, onde os mutirões organizados por movimentos assessorados tecnicamente por profissionais<sup>124</sup> já somam trinta anos, a luta por moradia digna contém, hoje, uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do

---

<sup>124</sup> Os movimentos de moradia em São Paulo contam, há muitos anos, com assessoria técnica de diferentes escritórios de arquitetura, técnicos sociais e advogados, diferentemente de Porto Alegre, onde a assessoria técnica é pontual e pouco organizada.

imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, tamanho adequado do imóvel. Na metrópole gaúcha, a pauta ainda é reduzida e centrada na casa padronizada com infraestrutura e transporte. Em ambos os casos, no entanto, os efeitos desses empreendimentos na área do entorno são evidentes.

Em Viamão, município periférico com urbanização descontínua e precária, a chegada de um empreendimento residencial produzido por organizações sociais com legitimidade na esfera política local, altera as condições urbanas de vida na área e provoca novos conflitos.

“É por isso que a gente teve problemas. Aqui é a primeira estação de tratamento de esgoto na cidade, as ruas todas pavimentadas com rede elétrica que não tem nos outros. Começaram a visitar a gente aqui, a roubar, roubar. O pessoal aqui do lado, achando que a gente tinha dinheiro e nós nessa pedreira do cão.” (Entrevista com Paulo Machado, em junho de 2010.)

Em São Paulo, conjuntos habitacionais com mais de dez anos de vida expressam, hoje, o contínuo processo de construção do bairro idealizado pelos moradores. Esse é o caso do conjunto União da Juta<sup>125</sup>, concluído em 1997 e localizado numa extensa e monótona área de conjuntos produzidos pela companhia estadual de habitação. O movimento de moradia da zona leste administra diferentes serviços públicos no conjunto, tais como creche para 110 crianças, atividades extracurriculares para jovens e posto de atendimento da Caixa<sup>126</sup>. Essas ações são entendidas como conquistas dos mutirantes do conjunto para todo o bairro.

“Nada é só pra gente daqui do mutirão. É aberto pra toda a comunidade. Tem mães que moram aqui nesses prédios próximos, como tem mãe que tive que buscar lá do outro lado da Juta.” (Entrevista com Cris<sup>127</sup>, sobre o funcionamento da creche, em abril de 2011.)

---

<sup>125</sup> O conjunto União da Juta abriga 160 apartamentos e está próximo de mais dois conjuntos produzidos pelo movimento da zona leste, que abrigam juntos 630 unidades residenciais. Ver Imagem 11 no **Caderno de imagens**.

<sup>126</sup> A creche é conveniada com a Prefeitura de São Paulo e as funcionárias são moradoras do conjunto. O Posto da Caixa Econômica também é resultado de convênio do banco com o movimento e os funcionários também são moradores.

<sup>127</sup> Cris é coordenadora da creche e moradora do conjunto União da Juta.

Por fim, um item importante presente na pauta de prioridades dos movimentos em São Paulo: a qualidade da moradia, no que se refere ao padrão estético e construtivo, à área útil da habitação e às áreas coletivas. As discussões e decisões coletivas em todas as etapas da empreitada ampliam o campo de alternativas em todas as dimensões.

“Então a assessoria fazia apresentação num datashow de todas aquelas obras que eles já fizeram pro movimento e a gente ficava olhando ali o que era legal e o que não era... A gente queria uma varandinha. E aí eles iam colocando e sempre orientando: ‘olha isso é possível... Uma piscina não é, não tem recurso pra isso.. Ah tá. Um playground tem condição. Uma quadra de esporte não dá, porque não tem terra suficiente pra fazer’. Então assim: a gente falava, pensava, sonhava e eles diziam pra gente se conseguiam colocar ou não no projeto. E no final saiu aí esse desenho gostoso, maravilhoso...” (Entrevista com Adriana<sup>128</sup>, em junho de 2010).

A qualidade do material de construção, como janelas de alumínio, e a introdução de sacadas e cores fortes nas fachadas, por exemplo, são valorizadas pelos moradores, garantido distinção e status na relação com o padrão construtivo do entorno. Em muitas das experiências analisadas ficou clara a busca dos moradores em diferenciarem suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais (Imagens 11, 12 e 13). Como disse uma liderança<sup>129</sup>, os mutirões vão ajudando os bairros periféricos “a terem cara de cidade”. Aparência e essência, aqui, são indissociáveis. A qualidade estética é acompanhada por apartamentos com área superior ao mínimo definido hoje pela Caixa - 42m<sup>2</sup> com área útil de 37m<sup>2</sup> - e que se tornou o padrão habitacional para as famílias na faixa de zero a três salários. As áreas dos apartamentos dos conjuntos “Colinas da Oeste”, “União da Juta” e “Paulo Freire” são, respectivamente, 56m<sup>2</sup>, 65m<sup>2</sup> e 56m<sup>2</sup><sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Adriana é coordenadora do mutirão Colinas da Oeste, na zona oeste de São Paulo.

<sup>129</sup> Fala de Evaniza Rodrigues.

<sup>130</sup> O conjunto “Colinas da Oeste”, a ser inaugurado neste mês de maio de 2011, foi financiado pelo programa Crédito Solidário e contou com a assessoria técnica da Ambiente Arquitetura. Os conjuntos “União da Juta” e “Paulo Freire” tiveram assessoria técnica da Usina, sendo o primeiro financiado pela Cia Estadual de Habitação (CDHU) e o segundo, pela COHAB do município de São Paulo.

## Considerações finais

Apresentamos nesse trabalho os primeiros resultados de uma pesquisa em andamento sobre os avanços na produção autogerida do espaço urbano por movimentos sociais, destacando as disputas por localização com o setor empresarial e as barreiras impostas pelo mercado e pelo Estado a sua plena difusão nas cidades brasileiras. Evidenciamos as contradições nas políticas urbanas a partir de 2003, período marcado por crescentes recursos públicos federais direcionados para a produção de habitação popular por grandes empresas e, em menor escala, por associações comunitárias e sindicais, cujas racionalidades de atuação são antagônicas: no caso das empresas, o critério de qualidade do bem produzido está subordinado ao critério de produtividade, enquanto para as associações aqui estudadas, a produtividade está subordinada ao valor de uso do bem autogerido. Nesse contexto, as municipalidades assumem papel central no gerenciamento dos conflitos de interesse em pauta, especialmente em relação às políticas regulatórias de uso e ocupação do solo. No entanto, são poucos os governos locais que se utilizam dos instrumentos legais existentes em ações contrárias aos interesses privados, como o controle da especulação fundiária.

Os casos estudados nos fornecem algumas indicações de que as associações comunitárias e sindicais produtoras de empreendimentos habitacionais autogeridos começam a alterar as bases do conflito urbano, ao mesmo tempo em que seus projetos e ações são transformados nesse campo de luta. A concentração dos empreendimentos nas periferias urbanas nos expõe as contradições presentes nesses territórios, ainda não totalmente apropriados pelas grandes empresas do setor imobiliário.

## Bibliografia

BARAVELLI, José. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM a Associação de Moradia 'Unidos de Vila Nova Cachoeirinha'*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

CATTANI, Antonio, CORAGGIO, José L. e LAVILLE, Jean-Louis. *Diccionario de la outra economía*. Buenos Aires: UNGS/Altamira/CLACSO, 2009.

FRUET, Genoveva. *As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parcerias,*

realizações e desafios. In: *Revista Ambiente Construído*, Porto Alegre, v.4, nº 1, jan/mar, 2004.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2009.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, Luciana C. A ‘periferia’ metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. In: *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XXI, nº 2, ago-dez 2007.

OJIMA, R. et alii. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil. In: *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.12, nº 24, jul/dez 2010.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, Lucio. *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TELLES, Vera. S. & CABANNES, Robert. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanitas, 2006.

TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L.C.Q. & PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 23-51.

ZIBECHI, Raúl. *As revoluções das gentes comuns*. México: La Jornada, 2011.

# O acesso à terra para autogestão habitacional na Região Metropolitana de Porto Alegre: o caso do Loteamento Vivendas São Tomé

*Julia Wartchow<sup>131</sup>*

## **Introdução**

A terra é um elemento central nos processos de exclusão e segregação urbana, como tem sido apontado por diversos pesquisadores, e o acesso à propriedade reconhecidamente se constitui um obstáculo para a produção de moradias. A terra, portanto, é um componente essencial das políticas habitacionais e sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas é condição fundamental para o êxito dessas políticas (BRASIL, 2007).

O principal valor da terra urbana está diretamente relacionado à sua localização e acessibilidade a outros pontos do espaço. Da localização depende também, em boa medida, as oportunidades de inserção social o que, para a população de baixa renda, pode ser absolutamente decisivo:

“Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes da sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.” (SANTOS, 1987:81).

---

<sup>131</sup> Arquiteta e Urbanista, mestre pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

Os equipamentos coletivos e infraestruturas urbanas, geralmente produzidos por investimentos públicos, valorizam os terrenos sem que para isso os proprietários façam qualquer esforço (VILLAÇA, 2001:30). Por isso, a retenção especulativa dos terrenos deve ser enfrentada com políticas públicas. Porém, os avanços dos instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade que poderiam controlar a expansão urbana e a especulação fundiária raramente estão regulamentados em nível municipal e são aplicados “de acordo com as circunstâncias e apenas a uma parte do território” (MARICATO, 2011:134).

No campo ou na cidade, a terra continua a ser “um nó na sociedade brasileira”, fonte de muitos conflitos sociais que ganhou complexidade a partir dos anos de 1980, principalmente devido a mudanças na organização da produção capitalista (*Ibid.*:185-6). Nos últimos 25 anos, surgiram novas formas de ocupação da periferia urbana e do espaço regional: indústrias, grandes *shoppings*, depósitos, portos secos e condomínios fechados passaram a disputar espaço com a população excluída das áreas mais centrais. Conseqüentemente, as terras periféricas também foram valorizadas pelo mercado imobiliário (*Ibid.*:103-5).

Com os novos programas do governo federal de financiamento à autogestão habitacional, as cooperativas e associações de moradores de baixa renda passam a integrar a arena dos atores que disputam terras nas cidades e, nesse contexto, muitas vezes, precisam obedecer as regras do mercado imobiliário convencional, o que muitas vezes lhes causa consideráveis desvantagens na disputa (LAGO, 2011). Segundo dados divulgados pelo Ministério das Cidades, em 43% do total de contratos assinados no âmbito do Programa Crédito Solidário<sup>132</sup>, houve compra de terra pelas cooperativas e associações proponentes. O percentual sobe para 52% no Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (BRASIL, 2010; 2011). Nestes casos, as entidades precisaram encontrar terrenos e negociar com os proprietários, além de desempenhar outras tarefas envolvidas na gestão do processo de produção da moradia.

O objetivo deste artigo<sup>133</sup> é contribuir para a compreensão das

---

<sup>132</sup> Considera-se aqui a modalidade “Aquisição de terreno e construção”.

<sup>133</sup> O artigo apresenta algumas conclusões da dissertação produzida pela autora *A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia: a experiência da Cooperativa dos Correios, na Região Metropolitana de Porto Alegre*. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

dificuldades enfrentadas pelas cooperativas no acesso à terra e, a partir disso, sugerir uma reflexão sobre o tipo de cidade que se está produzindo nos programas financiados pelo poder público, em especial, o Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004. Para isso, será abordado o caso do empreendimento Vivendas São Tomé localizado no município de Viamão, que integra a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Esse empreendimento foi um dos primeiros a serem realizados pelo PCS. Foi executado através de um consórcio que reuniu quatro cooperativas, que são fruto de uma política de incentivos à criação de cooperativas habitacionais implementada em Porto Alegre entre 1989 e 2004 nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Naquela época, o poder público ajudava as cooperativas a se formar e a se estruturar, acompanhando-as em todas as etapas da produção da moradia, inclusive na procura de terrenos (FRUET, 2004). A partir de 2005, as circunstâncias obrigaram as cooperativas a agir com mais autonomia, devido a mudanças políticas que resultaram na perda do apoio da prefeitura. No caso estudado, que passa por essa transição política, veremos que mesmo cooperativas que acumulavam alguma experiência encontraram enormes dificuldades para acessar a terra.

Este artigo tem dois objetivos mais específicos: primeiro, promover um registro da história da compra do terreno a partir do relato das lideranças e do engenheiro que prestou assistência técnica às cooperativas; e, segundo, fazer uma análise do terreno comprado a partir de visitas ao local, de fotos aéreas e da visão de diversos atores, a saber, as lideranças das cooperativas, os moradores e corretores imobiliários que atuam no bairro do empreendimento. A metodologia utilizada ainda incluiu a consulta a documentos nos arquivos das cooperativas e da Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal (GIDUR/RS). Os valores informados neste trabalho são todos aproximados. O fato do empreendimento ter sido contratado em cinco módulos, fracionou as informações e não foi encontrada a documentação completa. Ainda assim, é possível ter uma boa ideia dos valores.

A conquista da “moradia digna” pelos movimentos sociais está relacionada à “conquista da periferia”, pois a maior parte dos conjuntos habitacionais é produzida “em áreas mal servidas de equipamentos sociais e serviços públicos básicos, a começar pelo transporte, serviço que estabelece as distâncias cotidianas na cidade” (LAGO, 2011). O Loteamento Vivendas São Tomé não foge à regra

e contribui para produzir a expansão do tecido urbano na periferia de um bairro consolidado em que faltam serviços e equipamentos urbanos. O empreendimento é composto por 204 casas térreas com dois dormitórios e área construída de 42,90 m<sup>2</sup> em terrenos de, em média, 170,71m<sup>2</sup>.

## **O processo de compra do terreno**

Entre os motivos que levaram as cooperativas a formar um consórcio está o fato de terem de resolver pela primeira vez problemas complexos com os quais não tinham familiaridade, que envolvem, além do processo de produção da moradia, também a complexa burocracia do programa. As lideranças das cooperativas que executaram o empreendimento se conheceram através do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre. Duas cooperativas são de origem sindical: a COOHRREIOS, dos empregados dos Correios e a COOHATERRA, do sindicato dos professores e funcionários da rede estadual de educação. As outras duas têm origem comunitária: a COOHAGIG e a COOPHABON. Inicialmente havia uma quinta cooperativa que acabou desistindo do consórcio.

A COOHRREIOS, criada em 2004 para acessar os recursos do PCS, foi quem liderou o consórcio. As outras cooperativas têm origem anterior. A COOHATERRA surgiu em 1995. Chegou a fazer diversos esforços para arrecadar recursos e mobilizou os cooperados na procura por terrenos nas Zonas Sul e Leste da capital. A Cooperativa Habitacional Bonsucesso (COOPHABON) foi criada em 2001 para tratar da regularização fundiária de um bairro periférico da capital – a Lomba do Pinheiro. Em 1999, antes de ser formalmente instituída, a cooperativa chegou a comprar um terreno em grande parte situado em área de preservação ambiental. Na época, por falta de conhecimento e orientação, muitas cooperativas compraram áreas irregulares, criando problemas até hoje não resolvidos. A Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi (COOHAGIG) surgiu em 2002, formada por moradores de uma área irregular em meio a um bairro nobre da capital. Chegaram a conseguir verba para comprar terra pelo Orçamento Participativo (OP) municipal, mas abriram mão do recurso em prol de outra comunidade.

Em 2004, em posse da Carta de Crédito do PCS, essas cooperativas receberam auxílio da prefeitura de Porto Alegre para encontrar

um terreno. O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) implementava então o programa “Urbanizador Social”, cujo objetivo era promover uma parceria entre promotores de loteamentos irregulares e o poder público municipal, visando a produção de lotes populares regularizados<sup>134</sup>. Essa parceria só se mostrou viável em áreas periféricas em expansão, carentes de infraestrutura e serviços e foi testada na Zona Leste da cidade. As cooperativas apoiaram o programa, pois assim contavam com as orientações do DEMHAB, que as levava em áreas cadastradas e participava das negociações com os proprietários de terra. O envolvimento do poder público também proporcionava uma maior credibilidade às cooperativas junto aos proprietários (MENEGASSI, 2006).

Através do Urbanizador Social, as cooperativas chegaram a encontrar um terreno na Av. Protásio Alves, em Porto Alegre, com boa acessibilidade, embora em localização periférica. Seria necessário lotear a área e executar a infraestrutura, mas a localização, considerada “central” pelas lideranças, compensaria o investimento. Em 2005, com a mudança do governo municipal, o programa Urbanizador Social foi interrompido e as cooperativas perderam o apoio da prefeitura. No mesmo ano, perderam também o terreno:

“Um empresário da cidade que ficou sabendo que a gente tinha uma proposta [...] correu na frente, botou 850 mil à vista, botou 50 mil a mais e a gente perdeu aquele projeto lá, e aí a gente saiu de Porto Alegre e tivemos que correr na região metropolitana pra achar área.” (Entrevista com Paulo Machado<sup>135</sup>).

O desânimo foi muito grande. E, naquele momento, o encorajamento do engenheiro que lhes prestava assistência técnica se revelaria decisivo para evitar a dispersão do grupo.

A necessidade de usar a Carta de Crédito no prazo de dois anos empurrou as cooperativas para uma procura por terrenos em outros municípios da Região Metropolitana. Um dos técnicos da GIDUR/RS aconselhou as cooperativas a procurarem terrenos em loteamentos já existentes para que não precisassem lotear uma gleba. Esse técnico indicou áreas em Alvorada, Eldorado do Sul, entre outros municípios.

<sup>134</sup> Sobre o programa Urbanizador Social, ver DAMÁSIO, 2006.

<sup>135</sup> Coordenador Administrativo da COOHRREIOS, entrevistado em junho de 2010 por equipe de pesquisa coordenada por Luciana Corrêa do Lago, do IPPUR/UFRJ.

Enquanto isso, um funcionário dos Correios, na época chefe de Paulo Machado, coordenador administrativo da COOHRREIOS, entrou em contato com a prefeitura e com a câmara de vereadores de Viamão, procurando algum loteamento naquele município. O contato surtiu efeito e o corretor imobiliário e Vereador Dédo, do PT, indicou o loteamento Vivendas de São Tomé e os colocou em contato com o proprietário.

As cooperativas tiveram de optar entre os loteamentos de Alvorada, Eldorado do Sul e Viamão (Imagem14<sup>136</sup>). O loteamento de Alvorada foi descartado por causa da fama de município violento<sup>137</sup>. A área em Eldorado do Sul era plana e bem localizada. Foi descartada porque o proprietário não se mostrou disposto a baixar o preço dos terrenos para o valor que as cooperativas podiam pagar. O loteamento de Viamão foi escolhido porque a prefeitura local ofereceu “as melhores condições”, isto é, além de criar em uma semana uma lei específica para o PCS, isentando as cooperativas de diversas taxas<sup>138</sup> (o que representou uma economia de cerca de 62 mil reais no projeto todo), também se dispôs a participar das negociações com o proprietário do terreno. Também agradou às cooperativas o fato do loteamento ter toda a infraestrutura já executada com vias pavimentadas, meio-fio, iluminação pública, redes de água, esgoto energia e elétrica, e dispor até mesmo de uma estação de tratamento de esgoto, “a primeira” da cidade. O proprietário também se mostrou muito acessível, se dispondo a alterar o tamanho dos lotes para adequar o valor dos terrenos às possibilidades financeiras das cooperativas, conforme havia sugerido um dos técnicos da GIDUR/RS. Esse ajuste envolveu novo trâmite na prefeitura e seria realizado em menos de um mês.

Depois de selecionadas pelos dirigentes das cooperativas, as três áreas foram colocadas em votação em assembleia. Quatro cooperativas optaram por Viamão. Neste momento, a quinta cooperativa que formava o consórcio desistiu, optando por Eldorado do Sul. Na visão dessa última cooperativa, o loteamento situado em Eldorado do Sul tinha melhor localização e estava distante a apenas 15 minutos de carro do centro de Porto Alegre<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> As imagens desse artigo estão no **Caderno de imagens**, no final da publicação.

<sup>137</sup> Na mesma área a COOHRREIOS realizaria outro empreendimento pelo PCS em 2007.

<sup>138</sup> As taxas referidas na Lei Municipal nº 3.391/2005 são: Anotações de Diretrizes Municipais, Alinhamento, Taxa de Aprovação de Projetos, Alvará de Construção e Carta de Habitação.

<sup>139</sup> Além dos terrenos desse loteamento serem mais caros, o empreendedor exigia telha de barro e esquadrias de madeira, elevando o custo das edificações. Por esse motivo, as casas daquela cooperativa acabaram sendo executadas com somente um dormitório.

Em 2006, o terreno localizado em Viamão finalmente foi comprado. A Carta de Crédito, que inicialmente financiaria 311 casas, acabou financiando um empreendimento de 204 casas, de acordo com a possibilidade do terreno. A COOPHABON foi beneficiada com 85 casas, a COOHRREIOS com 59 e a COOHATERRA e a COOHAGIG com 30 cada (Imagem 15). As negociações com o proprietário do terreno foram facilitadas, na época, pelo pagamento à vista da área. Esse proprietário era um investidor, dono de uma construtora e incorporadora. Tinha vários terrenos no bairro São Tomé, além de condomínios e loteamentos. Com a alteração do parcelamento do loteamento, os lotes que já haviam sido comercializados foram renegociados com os compradores de modo a agrupar as áreas das cooperativas.

Os critérios priorizados para a escolha do terreno foram o preço, o fato dos loteamentos já serem aprovados e o tamanho da área – critério que agregou complexidade à busca, pois foi considerado muito difícil encontrar um terreno grande o suficiente para comportar todas as cooperativas. O contato com o poder público municipal ocorreu basicamente através de um vereador e não foi feito uso de qualquer instrumento de acesso à terra, que aliás sequer existiam no plano diretor vigente<sup>140</sup>.

A área do Loteamento Vivendas São Tomé tem topografia acidentada. Há uma diferença de 30 metros da parte mais alta, por onde se dá o acesso, à parte mais baixa, onde existe uma Área de Preservação Permanente junto a um arroio. Os lotes menores ficam mais próximos ao acesso, enquanto os maiores ficam na cota mais baixa. Deste modo, haveria uma compensação, pois os moradores dividiram igualmente entre si todos os custos do empreendimento. Cada quadra foi aprovada como sendo um condomínio e contém beneficiários das quatro cooperativas.

Foram adquiridos cerca de 3,5 hectares por aproximadamente R\$ 1.995.000,00, perfazendo R\$ 57,25 por m<sup>2</sup> de terreno. Da área adquirida, 300,00m<sup>2</sup> foram destinados a uma via local. Os terrenos medem predominantemente 6,50 x 25,00m, mas os tamanhos variam bastante, de 150,15m<sup>2</sup> a 245,65m<sup>2</sup>. As cooperativas não aceitaram que os terrenos tivessem menos de 150m<sup>2</sup>. Alguns lotes apresentam um desnível de até três metros e cometeu-se o erro de utilizar o mesmo projeto do terreno da Av. Protásio Alves, que era plano, com o intuito

<sup>140</sup> O Plano Diretor era de 1996. No final de 2006 seria aprovado o novo Plano Diretor.

de “economizar”. Assim, os custos adicionais com aterros e fundações profundas foram da ordem de 56 mil reais. O empreendimento foi realizado com cerca de R\$ 4.641.000,00<sup>141</sup>. Deste modo, 44,19% do valor do empreendimento foram comprometidos com o terreno, totalizando R\$ 58,89 por m<sup>2</sup> de terreno. Cada lote custou cerca de R\$ 9.800,00. O valor gasto por casa, somando a construção e o terreno, variou entre R\$ 21.000,00 e R\$ 24.600,00<sup>142</sup>, conforme o módulo.

## **Caracterização do bairro São Tomé e do empreendimento**

Viamão é um município com cerca de 240 mil habitantes, com território muito extenso e baixa densidade populacional (Censo IBGE, 2010). A cidade tem uma vasta área rural e se estrutura principalmente ao longo de uma rodovia estadual, a RS-040. As paradas de ônibus situadas ao longo dessa rodovia servem de referência para a localização de estabelecimentos comerciais, para serviços e para as diversas vilas da cidade. O loteamento em questão tem acesso pela Parada 42 e está distante 20 km do centro de Porto Alegre e 9,5 km do centro de Viamão.

Na região em que está o Bairro São Tomé predominam loteamentos distribuídos de maneira dispersa, sendo densamente habitados por população de baixa renda e próximos de alguns condomínios fechados. Na região há diversas áreas de preservação permanente e áreas verdes, muitas delas ocupadas. O parcelamento urbano é descontínuo e fragmentado, sem integração viária e com a malha urbana espreada (VIAMÃO, 2006). Nas Imagens 16 e 17 é apresentada uma vista do bairro.

Há consenso entre os moradores que o serviço de transporte coletivo é a “pior coisa do loteamento”. A começar pela parada de ônibus, distante a ponto de os moradores da parte baixa do empreendimento levarem de 20 a 25 minutos a pé para chegarem até ela. Além disso, os horários dos ônibus são muito espaçados. Segundo o testemunho dos moradores, no fim de semana pode-se esperar até três horas pela chegada do ônibus. Domingo é um dia em que praticamente não há transporte. Diariamente, muitos moradores utilizam o transporte público que possui uma tarifa intermunicipal

<sup>141</sup> Aproximadamente R\$ 4.325.500,00 do Fundo de Desenvolvimento Social e R\$ 315.500,00 de contrapartida dos beneficiários.

<sup>142</sup> Este valor inclui todas as despesas, inclusive com legalização e regularização do imóvel.

cara e que é desumanamente lotado. Em horários de pouco trânsito, os moradores que trabalham perto do centro de Porto Alegre levam cerca de 1h30min de ônibus. No entanto, as pessoas que deixam suas casas às seis horas da manhã levam cerca de 2h30min para o mesmo trajeto. Quem trabalha na Zona Norte de Porto Alegre chega a perder cinco horas diárias no deslocamento domicílio-trabalho. O bairro é atendido por uma linha metropolitana que leva à capital e duas linhas municipais que levam ao centro de Viamão e ao bairro Santa Isabel.

As crianças do loteamento estão matriculadas em pelo menos cinco escolas dos arredores, devido à falta de vagas na escola mais próxima, a única acessível a pé. Os moradores desconhecem a existência de alguma creche por perto. Quanto ao posto de saúde, distante cerca de 700m da entrada do empreendimento, os moradores, de forma geral, dizem que oferece um bom atendimento.

Não há opções de equipamentos de lazer por perto, o que obriga o deslocamento para outros bairros ou para Porto Alegre. Também há poucas opções de comércio e serviços nas proximidades. O mercado mais próximo está distante nove minutos a pé da entrada do empreendimento, mas há também a opção de um mercado no núcleo comercial do bairro a 17 minutos de caminhada. Porém, o mercado mais distante é preterido pelos moradores que moram mais longe do acesso. Há hipermercado, farmácias e agências bancárias somente na RS-040, o que exige o uso do automóvel ou de transporte coletivo. Por isso, a maioria dos serviços e compras diárias é realizada em Porto Alegre.

Ainda que insuficientes para atender à demanda, o bairro dispõe de alguns equipamentos coletivos a uma distância de um quilômetro do acesso do loteamento. Mas há uma perspectiva de melhoria, possibilitada pela recente destinação de recursos para a construção de uma Escola Municipal de Ensino Fundamental para 700 alunos e para a qualificação de uma praça do bairro (Imagem 18).

## **O que diferentes atores pensam sobre o terreno**

### **1. A visão do mercado imobiliário**

Para os corretores imobiliários, Viamão é considerado um município bem localizado na Região Metropolitana: próximo a Porto Alegre, com fácil acesso ao litoral e com duas rodovias importantes. Toda a região ao longo da rodovia RS-040 é bastante valorizada. Os

bairros com boa provisão de comércios, serviços e infraestrutura - o Centro, Santa Isabel e Viamópolis - são os mais valorizados da cidade.

O PMCMV está transformando o mercado de terras da cidade e algumas áreas antes pouco procuradas estão se valorizando. Como o programa exige que o acesso aos empreendimentos seja pavimentado, ele é visto como uma oportunidade de melhorar a infraestrutura dos bairros que, em geral, é muito precária. A pavimentação é muitas vezes realizada pelas empresas que fazem os empreendimentos e acabam contribuindo para valorizar algumas áreas. Foi por causa de um condomínio novo ao lado do Loteamento Vivendas São Tomé, que a estrada que dá acesso ao empreendimento foi asfaltada, para alívio dos moradores. A prefeitura entrou com as máquinas e a mão-de-obra e o empreendedor, com o material.

Entre os bairros que mais se valorizaram com o novo programa está o São Tomé, onde o valor dos terrenos triplicou em sete anos (Imagem 19). O loteamento da cooperativa dos Correios inclusive foi citado por um dos corretores imobiliários entrevistados, servindo de exemplo de área com grande valorização. Terrenos de 10 x 30m, o padrão do bairro, que eram vendidos a 20-30 mil em 2004, chegaram a ser comercializados por 70 mil em 2011. Para ter uma ideia da valorização, é possível comparar os valores gastos pelas cooperativas com os preços de comercialização das casas do condomínio fechado ao lado do loteamento (Imagem 20), com mesma área, com padrão construtivo um pouco melhor e com lotes de apenas 60 m<sup>2</sup>. Enquanto as cooperativas construíram suas casas com R\$24.600, as casas do condomínio começaram a ser vendidas por 58 mil reais em 2006, chegando a 80 mil reais em 2011.

Para os corretores, o bairro São Tomé é valorizado porque, apesar de ainda ser um bairro carente de infraestrutura, é servido de ônibus e está geograficamente próximo a Porto Alegre. No bairro ainda é possível encontrar grandes áreas de terra (sítios) que estão sendo comercializadas e transformadas em condomínios ou loteamentos. Segundo os corretores, antes do PMCMV o bairro quase não era procurado. Depois, uma população com renda entre dois e três salários mínimos passou a se interessar pelo local. Mas quem tem um pouco mais de poder aquisitivo está preferindo comprar na Estrada Caminho do Meio (na divisa com Porto Alegre e Alvorada) onde há muitos empreendimentos novos surgindo e onde está o terreno da Av. Protásio Alves que seria das cooperativas.

Causa grande impressão o surgimento de muitos empreendimentos novos no entorno do Loteamento Vivendas São Tomé. Sobrados geminados e condomínios promovem novas tipologias no bairro (Imagens 20 e 21). Muitos moradores estão melhorando suas casas, substituindo os materiais, pintando ou fazendo ampliações. Alguns mercadinhos do entorno também foram ampliados.

As cooperativas tinham uma promessa de compra e venda de alguns terrenos próximos ao Vivendas São Tomé, pertencentes ao mesmo proprietário. Como a conclusão do empreendimento demorou, o prazo do documento expirou e o proprietário perdeu o interesse no negócio.

O loteamento estudado permite demonstrar que a questão do acesso à terra para habitação de interesse social torna-se ainda mais complexa com o PMCMV e deixa evidente a necessidade da aplicação de instrumentos urbanísticos de controle da especulação imobiliária.

## 2. A visão das lideranças

Neste empreendimento, as lideranças das cooperativas tiveram que agir com autonomia, isto é, não contaram com o apoio do poder público. Aprenderam a procurar terrenos, a buscar assessoria técnica e social, a compreender o funcionamento do novo programa habitacional, a lidar com procedimentos burocráticos, com a insatisfação dos cooperativados e com a escassez de recursos e a buscar mais recursos em Brasília. Enfrentaram imprevistos de toda ordem, como a contratação de uma empreiteira aventureira que não repassava os valores recebidos para a mão-de-obra, gerando grande prejuízo e atrasos no cronograma. Para piorar, com o PMCMV tornou-se mais difícil contratar mão-de-obra, de modo que até 2011 ainda havia casas não concluídas.

Diante de tantas dificuldades, os líderes das cooperativas demonstram uma generosa gratidão para com todas as pessoas que de alguma maneira contribuíram para que o empreendimento se viabilizasse – técnicos da GIDUR, engenheiros, psicólogos, prefeitos, vereadores, o proprietário de terras – e comemoraram a compra do terreno em Viamão.

As lideranças consideraram que fizeram um bom negócio e valorizam aspectos do terreno que raramente são enfatizados pelos moradores, como:

- O fato de ser uma gleba já loteada, com infraestrutura:  
“A gente amou, porque já tava tudo pronto lá, era só construir as casas [...]. Esse [terreno] foi pura sorte, que a gente deu lá de achar. Ele era muito lindo [...]” (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em maio de 2011).
- O preço e o tamanho:  
“[...] pra esse tamanho de terreno foi barato. Porque lá em Porto Alegre nós tínhamos que botar um dinheiro em cima pra comprar. Aí nós compraríamos o terreno e não faríamos as casas. E aqui não: nós conseguimos comprar e fazer as casas junto. Já é uma grande coisa.” (Entrevista com Janete, Coordenadora Administrativa da COOHAGIG em junho de 2011).  
“Mas, eu acho que a gente pagou barato. Hoje em dia lá, tu não compraria de jeito nenhum.” (Entrevista com Rosane, Coordenadora Administrativa da COOHATERRA em junho de 2011).

As lideranças da COOHATERRA, COOPHABON e COOHRREIOS elogiaram também as características paisagísticas do terreno, apesar dos problemas com transporte, infraestrutura e com a considerável declividade do terreno:

“E a área ali, convenhamos, é bem bonita. [...] É um lugar alto, ensolarado, tem uns problemas, acho que todo lugar tem, mas é um lugar bonito. [...] o terreno lá eu gosto. Só não gosto que não tenha ônibus, mas fora isso, tá bom.” (Entrevista com Rosane, Coordenadora Administrativa da COOHATERRA em junho de 2011).

Estes aspectos também são ressaltados pelo profissional que prestou assistência técnica às cooperativas e que esteve muito presente ao longo de todo o processo.

É interessante notar que é raro identificar nas falas das lideranças ou do profissional responsável pela assistência técnica alguma sugestão de projeto coletivo de cidade. O foco está claramente na obtenção da casa própria. A exceção aparece nestas frases da líder da COOHATERRA:

[...] uma coisa que a gente dizia: “gente, nós estamos pegando lá uma área, [...] nós vamos formar um bairro! Nós estamos indo lá, nós estamos invadindo aquilo lá. Então têm pessoas em volta. Isso vai ter um impacto. [...] nós temos que ter comportamentos não de que nós somos donos, mas [...] que é um processo coletivo. Porque na verdade a gente não é dono. Na verdade a gente só vai ser dono lá depois dos 20 anos, quando concluir o pagamento. Porque, por enquanto, pertence à cooperativa. (Entrevista com Rosane, Coordenadora Administrativa da COOHATERRA em junho de 2011).

Uma única liderança apresentou uma visão um pouco diferente do empreendimento. Ela integra a COOHAGIG e é a única liderança que de fato reside no loteamento. Essa liderança fala dos problemas do local como quem “sente na pele” suas consequências. Considera o terreno mal localizado (“era longe e ainda é”) e se junta ao coro dos demais moradores, destacando a casa própria como a grande conquista. Por outro lado, ela se diferencia dos outros moradores por ser engajada em processos participativos: ainda que tenha deixado a liderança da cooperativa, ela continua atuando como líder comunitária no OP de Viamão desde 2006 e critica a falta de participação dos moradores tanto do loteamento quanto do bairro. Atualmente as demandas do bairro são a construção de praças, pontilhões e calçadas e o asfaltamento de ruas. Através do OP já foram instaladas paradas de ônibus, uma escola municipal de ensino fundamental está sendo construída no bairro e, recentemente foram destinados recursos para a instalação de equipamentos novos em uma pracinha nas proximidades do loteamento. Essa liderança considera que o bairro está melhorando.

Em relação ao empreendimento em geral, as lideranças se orgulham muito do fato de o terem realizado com tão poucos recursos e comparam o feito às casas do condomínio ao lado do loteamento que custam três vezes mais. O lote generoso e o projeto arquitetônico apresentam flexibilidade para fazer ampliações, o que agrada tanto a lideranças quanto a moradores.

### 3. A visão dos moradores

A relação da liderança da cooperativa com os beneficiários foi, em geral, bastante conturbada. As dificuldades foram maiores nos primeiros módulos, pois surgiram mais imprevistos e o Trabalho Técnico Social realizado também apresentou falhas. Ao que parece, a centralização na tomada de decisões por parte das lideranças dificultou a superação de imprevistos.

Os cooperativados tiveram muitas expectativas frustradas e por isso criticam suas respectivas cooperativas. A entrega das casas levou três anos ao invés de quatro meses, como fora prometido. Como faltou dinheiro, muitas casas foram entregues incompletas (sem pintura, sem vidros e mal executadas) e havia cobranças constantes por mais dinheiro. Quando os primeiros moradores se mudaram, surgiram novos problemas: não havia vagas na escola mais próxima, a estrada de acesso demorou a ser asfaltada e a promessa de que o ônibus passaria por aquela estrada não foi atendida até hoje.

É comum encontrar casos em que os cooperativados renegociaram seus imóveis com terceiros, pois muitos adquiriram a casa como um investimento. Foram contabilizadas em torno de 50 transferências e dez casas fechadas há mais de quatro anos. As transferências dos imóveis ocorrem de modo legal, “por dentro” da Caixa Econômica Federal, o que, em parte evitou a “venda de chaves”. Ainda assim, houve exceções. Para uma das lideranças, as transferências entre os moradores ocorreram por causa das falhas no processo e porque as pessoas não conheciam as regras. As transferências (cerca de 30% do total) acabaram tornando-se uma solução para compensar o rombo do orçamento.

Os moradores se queixam que a infraestrutura do loteamento é precária, ainda que tenha melhorado nos últimos anos. A água da torneira é branca e às vezes barrenta. As faltas d’água são frequentes, principalmente no verão. O serviço de energia elétrica melhorou, mas no passado houve verões em que faltou luz quase todos os dias e no inverno, à noite. A rede de esgoto entope seguidamente e o esgoto corre pelas ruas acumulando-se junto à lama na cota mais baixa do terreno. O serviço de telefonia fixa não apresenta problemas, mas há sinal apenas de uma operadora de telefone móvel. A iluminação pública não é ruim, apesar da luz ser considerada “fraca”. Quando acionada, a prefeitura logo repõe as lâmpadas danificadas. No entanto,

falta iluminação na estrada que dá acesso ao empreendimento. A coleta de lixo é realizada três vezes por semana, mas não há serviço de coleta seletiva. A pavimentação está repleta de crateras em todo o empreendimento.

Muitos moradores sentem falta da qualidade da prestação de serviços de Porto Alegre, que consideram muito superior. A comparação é inevitável, pois mais da metade dos moradores residia na capital e muitos em bairros bem integrados à malha urbana (Imagem 22). O atual atendimento das demandas dos moradores do loteamento pelos funcionários da prefeitura é considerado precário. Quando os moradores cobram a prestação de algum serviço, é comum os funcionários municipais de Viamão, município governado pelo PT desde o início dos anos 1990, perguntarem o domicílio eleitoral das pessoas. A insatisfação dos moradores foi apontada por uma das lideranças:

“[...] a maioria veio de outra cidade [...] a cultura que o pessoal veio de lá de reclamar bastante dos anos do OP. [Aqui] pode reclamar, mas não tem o mesmo atendimento de urgência que tínhamos lá [...]. Aqui tem uma cultura interiorana que lá não tinha. Então esse problema a gente enfrentou bastante e teve dificuldade.” (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em junho de 2010).

O discurso do sonho da casa própria também está presente nas falas dos moradores. Para estes, ela serve para atenuar o sofrimento diário com a má localização e a má prestação de serviços e é considerada a grande conquista desse empreendimento, conforme aparece nos relatos:

“Eu gosto de morar aqui. Eu não gosto de morar aqui na São Tomé. Eu gosto de morar na minha casa. Porque aqui tu não tem vantagem. Qual é a vantagem de morar aqui? Tu não tem um bar perto. Se desse pra pegar aqui essa parte da frente e pudesse fazer uma baita duma padaria aqui, eu faria. Mas eu não posso. Porque eu não paguei a minha casa ainda. (Entrevista com moradora em julho de 2011).

A única vantagem é que é meu. Agora, que vantagem que tem morar aqui... olha, a única, realmente é que eu sei que é meu.” (Entrevista com outra moradora em julho de 2011).

É provável que a chamada “ideologia da casa própria” seja responsável pelo grande número de pessoas de outros municípios terem se interessado em ir morar em Viamão, alguns inclusive originários de fora da região metropolitana (Imagem 22). Digno de comentário é também o fato de que muitos cooperativados que eram professores da rede pública estadual desistiram do empreendimento por causa da localização, da escassez de ônibus e da falta de vagas nas escolas das proximidades, pois dificultava o acesso ao local de trabalho. Assim sendo, a cooperativa COHATERRA teve muita dificuldade em preencher a sua cota de 30 famílias para o empreendimento.

As pessoas que se mudaram nos primeiros módulos tiveram a necessidade de se ajudar mutuamente, pois o local era muito deserto. Assim, desenvolveram-se novas amizades, que são consideradas um dos pontos positivos do local. Quem mora no São Tomé também enxerga algumas vantagens de morar num local com características do meio rural: a tranquilidade e a possibilidade de criação de animais como pôneis e galinhas.

Os entrevistados consideraram que foi um bom negócio as cooperativas terem comprado aquele terreno em função do tamanho do terreno e da facilidade de pagamento através de baixas prestações e por proporcionar o acesso à casa própria para muitas pessoas de baixa renda. Mas as falhas na construção das casas e a existência de lotes muito acidentados são criticados.

De fato, a topografia do terreno e o isolamento do tecido urbano do loteamento em relação ao tecido do entorno produzem uma notável diferença de *status* dentro do loteamento. Quanto mais distante do acesso e quanto mais baixa a cota, mais precária é a situação. As casas do início têm aspecto mais caprichado no paisagismo, na pintura, nas ampliações das casas e/ou no cercamento (Imagem 23). Muitas casas de cota mais baixa apresentam cercas de madeira e aspecto inacabado nas ampliações, além dos moradores serem obrigados a investir em soluções com resultado precário para vencerem o desnível em relação à rua (Imagem 24).

## **Considerações finais**

Foram inúmeras as variáveis que as cooperativas tiveram que manejar sem contar com experiência prévia e sem o apoio do poder público em boa parte do processo. O relativo sucesso da empreitada, em parte, esteve vinculado, de um lado, às pessoas e instituições que

se disponibilizaram a ajudar e, de outro, à capacidade de articulação e formação de redes de contatos pelas lideranças. Mesmo assim, a experiência adquirida por essas quatro cooperativas tem servido a novos empreendimentos e tem contribuído para divulgar o cooperativismo habitacional no estado do Rio Grande do Sul e mesmo no Brasil<sup>143</sup>.

No caso estudado, ficou claro que a omissão dos poderes públicos, principalmente municipal, prejudica muito a atuação dos movimentos sociais. Tudo indica que um instrumento de acesso à terra, como o proposto pelo programa Urbanizador Social, e um serviço de assessoria técnica especificamente voltado para o atendimento de organizações sociais populares teriam grande potencial para promover inclusão socioespacial e, por isso, deveriam ser adotados como uma política de Estado. Desse ponto de vista, o viés produtivista do PMCMV dificulta ainda mais o enfrentamento das questões fundiárias, na medida em que atropela a aplicação de instrumentos de planejamento territorial.

A definição da localização do empreendimento analisado claramente passou por uma decisão que priorizou critérios financeiros, pois os recursos eram escassos, restando poucas opções. Ainda assim, parece que a casa em si foi considerada mais importante que a localização, pois as próprias lideranças valorizavam o fato de suas cooperativas proporcionarem o acesso à casa própria. Os cooperativados, por outro lado, pouco participaram dos processos de tomada de decisão e muitos entraram no empreendimento com o processo já em andamento. Eles se comportaram como “clientes” e não como agentes controladores do processo. Assim, é possível levantar a hipótese de que muitas cooperativas têm se comportado como uma espécie de “empreendedores sociais”, de modo a produzir habitação sem visar lucro, mas para um cliente muitas vezes desconhecido, como acontece nos empreendimentos imobiliários mercantis.

O loteamento abordado contribui para a expansão do tecido urbano e para a sobrecarga da carente infraestrutura e dos equipamentos comunitários. Sua localização produz segregação na escala metropolitana, pela dependência do município-polo; na escala municipal, pelo acesso restrito aos equipamentos coletivos e pela escassez de transporte público; e na escala intra-loteamento pelas diferenças topográficas e de distância à estrada de acesso. Vale lembrar

---

<sup>143</sup> A COOHRREIOS é quem mais divulga sua experiência, aproveitando a abrangência nacional da instituição dos Correios. A divulgação já alcançou os estados do Acre e de Minas Gerais, além do interior do RS.

que o loteamento integra um bairro em construção, que apresenta vários equipamentos importantes, ainda que insuficientes para atender a demanda. A construção de novos condomínios e sobrados, o desenvolvimento de pequenos mercados e a construção de uma escola municipal de ensino fundamental apontam para o dinamismo da região e também trazem a esperança – que esteve presente nos relatos dos moradores e das lideranças – de melhorias nas condições de vida do loteamento e do bairro. Mas é inegável, que o espaço, nesse caso, exerce grande domínio sobre o tempo e as oportunidades das pessoas. A casa própria foi a grande conquista nesse empreendimento, mas a cidade ainda não foi conquistada.

## **Bibliografia**

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Crédito Solidário: Projetos contratados até 22/02/2010*. 2010. Disponível em <[www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Contratacoes\\_Credito\\_Solidario-FDS\\_28\\_02\\_2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Contratacoes_Credito_Solidario-FDS_28_02_2010.pdf)>. Acesso em: janeiro 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades: Projetos selecionados até 01/11/2011*. 2011. Disponível em <[www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=856:programa-habitacional-popular-entidades-phpe&catid=94&Itemid=126](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=856:programa-habitacional-popular-entidades-phpe&catid=94&Itemid=126)>. Acesso em: janeiro 2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. *Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis*. Produto 2, Vol. I, Cap. 4, 2007. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/ produtos/produtos](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/ produtos/produtos)>. Acesso em janeiro 2011.

DAMÁSIO, Cláudia P. (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.

FRUET, Genoveva Maya. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. In: *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 4, n. 1, pp. 21-36, jan./mar 2004. Disponível em <[www.antac.org.br/ambienteconstruido/pdf/revista/artigos](http://www.antac.org.br/ambienteconstruido/pdf/revista/artigos)>. Acesso em: abril 2011.

LAGO, Luciana Corrêa do. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011,

Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011. 17 f.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

MENEGASSI, Jacqueline. Reconhecendo a Trama e Articulando Atores na Produção e no Acesso à Terra Urbanizada. In: DAMÁSIO, Cláudia P. (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006. p. 115-148.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 2001.

VIAMÃO. Lei Municipal nº 2.513/1996. Plano Diretor de Viamão. *Lex*. Viamão, RS: [s.n.], 1996.

VIAMÃO. Lei Municipal nº 3.391/2005. Lei que dispõe sobre a isenção de taxas para aprovação e licenciamento de obras para as cooperativas habitacionais que se habilitaram ao Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades. *Lex*. Viamão, RS: [s.n.], 2005.

VIAMÃO. Lei Municipal nº 3.530/2006. Plano Diretor de Viamão. *Lex*. Viamão, RS: [s.n.], 2006.

WARTCHOW, Julia. *A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia: a experiência da Cooperativa dos Correios, na Região Metropolitana de Porto Alegre*. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

# Direito à moradia X direito de propriedade

*Irene de Queiroz e Mello<sup>144</sup>*

## **Introdução**

A realidade brasileira apresenta um alto déficit habitacional: 7,9 milhões de unidades habitacionais, conforme a Fundação João Pinheiro (2007). Segundo os dados disponibilizados pelo IBGE, o estoque de imóveis vagos seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional (CARDOSO, 2008). Há, portanto, um processo que dificulta o acesso das classes populares à satisfação de suas necessidades, em especial a moradia.

Um dos fatores que dificulta este acesso é o direito de propriedade, que permite ao proprietário escolher o que fará com seus imóveis, independentemente de necessidades alheias. Graças à luta dos movimentos sociais brasileiros, a Constituição de 1988 reconheceu expressamente a função social da propriedade. Entretanto, esta ainda não foi devidamente posta em prática, continuando a ser uma bandeira dos movimentos.

Este artigo tem por objetivo compreender a concepção de propriedade construída pelos movimentos sociais de luta por moradia. Pretende-se focar o caso da ocupação<sup>145</sup> Manuel Congo, localizada no centro do Rio de Janeiro e organizada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), para analisar a visão de seus moradores e lideranças sobre o direito de propriedade privada e as possibilidades de superação ou de controle desse direito.

Compartilhando o objetivo político do núcleo de pesquisa Habitação e Cidade, no âmbito do Observatório das Metrôpoles/IPPUR,

---

<sup>144</sup> Cientista Social e mestranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ.

<sup>145</sup> Usa-se, neste artigo, o termo “ocupação”, conforme usado pelos movimentos sociais e pela bibliografia relacionada ao tema, para designar (i) o conjunto formado pelas pessoas que ocupam um espaço físico às margens dos mecanismos formais do mercado imobiliário, bem como (ii) este espaço ocupado.

este artigo também pretende dar visibilidade à experiência da luta pela moradia, organizada por trabalhadores de forma alternativa ao mercado imobiliário, exitosa em diversos aspectos e limitada, em outros.

## **A ideologia da casa própria**

Um conjunto de problemas foi classificado como “problemas urbanos” no início do século XX, por vários pensadores que tinham o objetivo de transformar a cidade. Estes pensadores formaram um movimento que, em um contexto de reformas sociais, se tornou conhecido como “movimento pela reforma urbana”, e preparou o surgimento das políticas sociais e urbanas modernas, concluindo que os trabalhadores teriam que mudar radicalmente seus costumes no âmbito urbano, incluindo sua moradia. (TOPALOV, 1996). Respaldados pela ciência, tais pensadores possibilitaram as mudanças necessárias para a modernização da sociedade, incutindo na classe trabalhadora a “ética do trabalho” e outros valores burgueses, como a honestidade, confiabilidade, a obediência às leis e às regras e o respeito à propriedade. (HARVEY, 1982).

Analisando as políticas reformistas a partir da relação dialética entre as classes sociais envolvidas, Topalov (1996) defende que as políticas podem ser vistas como o resultado de uma interação entre os movimentos populares e iniciativas das classes dirigentes (empresários, especialistas e governo).

O autor observa que, pelo menos até o final da Primeira Guerra, as exigências mais comuns dos trabalhadores não convergiam com as ideias de cidades-jardim propostas pelos reformadores. Os trabalhadores faziam ações coletivas contra o aumento dos aluguéis e expulsões, especialmente nos períodos de maior escassez de moradias operárias. O ódio dos inquilinos em relação aos proprietários era perceptível pela linguagem e pela forma como aconteciam estes movimentos (TOPALOV, 1996).

Ressalte-se que o fato de a habitação ser essencial para a vida do trabalhador o coloca em oposição à propriedade e à apropriação da renda fundiária. Também fundamentais para a reprodução da força de trabalho, os serviços e equipamentos urbanos – transporte, lazer e outros –, do mesmo modo, opõem o trabalho aos interesses da indústria da construção civil, que visam lucrar com a produção de tais equipamentos e serviços. Desta forma, compreende-se porque,

além de dominar o trabalhador no âmbito do processo de produção, o capital também procura dominá-lo por meio da definição de sua qualidade de vida (HARVEY, 1982), definição que é, assim como as ideias de auto-satisfação e auto-realização, construída socialmente.

De todo modo, os trabalhadores com maior poder aquisitivo foram influenciados pelos reformadores, absorvendo os valores burgueses da segurança associada à moradia, e da casa própria. Como explica Topalov,

“Os operários que têm um trabalho mais fixo e renda mais elevada se organizam em sociedades mútuas de poupança e recorrem à autoconstrução: esse métodos permitem manter a solidariedade do bairro de origem ou de trabalho; além disso proporcionam uma casa própria, da qual não precisarão prestar contas a ninguém.” (TOPALOV, 1996, p. 31)

Com esta fragmentação da classe trabalhadora entre proprietários e inquilinos, pouco depois da Primeira Guerra Mundial, a semelhança no contexto de alguns países europeus com o dos Estados Unidos desencadeou a institucionalização do “New Deal” como um novo sistema de poder. Neste momento, parte das propostas dos reformadores se tornou reivindicação dos trabalhadores. No entanto, vale mencionar que há distorções em ambas as posições. (TOPALOV, 1996)

Um exemplo destas distorções está relacionado à casa própria do trabalhador, pois ela traz consigo uma série de implicações sociopolíticas e econômicas que estão intrinsecamente relacionadas com os interesses capitalistas. A propriedade privada é um princípio basilar para o capital e, quando os trabalhadores começam a lutar pela propriedade pública, como ocorreu na década de 1970, em Londres, os capitalistas defendem a disseminação da casa própria, como apresenta Harvey (1982, p. 13):

“(...) a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários.”

Assim, os capitalistas procuram construir um argumento político e econômico para convencer os operários proprietários que

a transformação da propriedade privada em pública implicaria uma perda de patrimônio.

No entanto, a fragmentação da classe operária é apenas aparente, pois na maioria dos casos os operários não são totalmente donos de suas casas, uma vez que as compraram por financiamento e terão que pagar prestações por longos anos. Portanto, na realidade, há uma substituição do controle do capital fundiário pelo controle do capital financeiro, sendo esta uma das implicações político-econômicas. (HARVEY, 1982)

Na economia capitalista contemporânea, o solo e suas benfeitorias são mercadorias, embora com características bastante específicas. Os valores de uso são muito variados, como por exemplo, ser um abrigo, ter uma localização relativa a uma série de serviços e pessoas e mesmo um meio para lucrar e aumentar a riqueza. Ainda há a particularidade relativa à longa permanência do solo e a expectativa de vida das benfeitorias. Estas especificidades levam o proprietário destes bens a ter um duplo interesse - em relação ao presente e ao futuro -, que se aplica ao valor de uso e ao valor de troca. (HARVEY 1980).

Estas considerações levam a concluir que a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter a casa, objeto de consumo. Cria-se um fetichismo em relação à casa própria (ARAÚJO, 2008). Abrigar-se, muitas vezes, passa a ser secundário, prevalecendo a moradia como propriedade, como forma de pertencer, de diminuir diferenças.

Quando uma ordem jurídica institucionaliza tanto a moradia quanto a propriedade como direitos fundamentais, o conflito entre os valores de uso e valores de troca da moradia também se apresenta. Segundo Pisarello (2003), uma das principais características dos direitos humanos, entendidos como direitos fundamentais, onde se inclui o direito à moradia, é que são potencialmente universalizáveis e, portanto, inclusivos. O direito de propriedade, por sua vez, normalmente concebido como direito patrimonial inviolável e ilimitado, usualmente é fonte de acumulação de riqueza e poder e de ameaça à universalização de direitos fundamentais.

Fica claro, assim, que a generalização do acesso a recursos básicos, como direito de todos que é, e não como privilégio de alguns, só será possível com a limitação da propriedade privada e das liberdades contratuais. Assim, as políticas públicas que visam universalizar o direito à moradia têm como condicionante o estabelecimento de limites ao direito de propriedade privada. Este precisa ser relativizado e ter sua função social reconhecida. (PISARELLO, 2003)

No Brasil, uma nova ordem jurídico-urbanística, que tem como princípios constitucionais fundamentais a função social da propriedade e da cidade, foi gradativamente construída ao longo de décadas. Ela foi inicialmente institucionalizada pela Constituição Federal de 1988<sup>146</sup> e consolidada pelo Estatuto da Cidade<sup>147</sup> e por outras leis federais<sup>148</sup>.

Para Pisarello (2003), o Estatuto da Cidade se constitui em um instrumento paradigmático no que diz respeito à construção de um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado em princípios de solidariedade, liberdade, equidade, dignidade e justiça social. Gustavo Tepedino (*apud* Rodrigues, 2003) aponta que, ao incluir a função social da propriedade no título dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988<sup>149</sup> condicionou o direito de propriedade, que tem *status* de direito fundamental, à sua função social.

Comumente, segundo Harvey (1980), de acordo com a prática real do patrimônio, o valor do solo e de suas benfeitorias é determinado com base no seu mais alto e melhor uso potencial, em detrimento do uso atual. Supondo que seja o seu uso o que determina o valor do solo, seria muito importante, para entender este valor, levar em conta a competição pelo uso. No entanto, na maior parte das cidades capitalistas acontece o contrário; o valor determina o uso. Neste caso, a escassez artificialmente produzida viabiliza uma intensa especulação, afastando radicalmente a busca por uma organização do uso do solo eficiente para a produção e distribuição.

Desta forma, enquanto os proprietários monopolizam o mercado imobiliário, os consumidores de moradia, especialmente os mais pobres que não têm garantia de crédito nas instituições financeiras, acabam alugando moradias onde seu poder aquisitivo lhes permite, normalmente em condições adversas. “*Por isso, chegamos à conclusão fundamental de que o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está aprisionado nele.*” (HARVEY, 1980, p. 146)

Combatendo a realidade que leva à conclusão acima, movimentos sociais brasileiros de luta pela moradia têm ocupado imóveis ociosos

<sup>146</sup> Artigo 5º, inciso XXIII, e artigo 170, inciso III e também na Emenda Constitucional nº 26/2000, que reconheceu o direito da moradia.

<sup>147</sup> Lei Federal 10.257/2001- artigo 2º.

<sup>148</sup> Estão, neste grupo, a lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a que permitiu à União ceder imóveis aos Municípios para regularizar a situação de ocupantes, entre outras. (FERNANDES e PEREIRA, 2008)

<sup>149</sup> A rigor, a função social da propriedade já estava presente nas Constituições de 1967 e 1969. Entretanto, nelas está presente simplesmente no título da ordem econômica e social.

em áreas centrais como um ato político de questionamento à produção social do espaço urbano. Um exemplo destas ações se encontra na ocupação Manuel Congo, no Centro do Rio de Janeiro que propõe o uso da propriedade coletiva, na qual os moradores não podem vender nem alugar seus imóveis.

### **O caso da ocupação Manuel Congo<sup>150</sup>**

A ocupação Manuel Congo, organizada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)<sup>151</sup>, existe desde outubro de 2007, em um prédio que se encontrava desocupado havia 11 anos. Situada na Rua Alcindo Guanabara, nº 20, em um prédio antigo do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)<sup>152</sup>, centro do Rio de Janeiro, a ocupação está próxima a teatros, cinemas, escola, é servida por diversas linhas de ônibus e metrô e ainda localizada, estrategicamente, muito perto da Câmara Municipal.

Dialogando com a questão jurídica e político-ideológica acima apresentada - entre o direito à moradia e o direito de propriedade -, uma coordenadora nacional<sup>153</sup> do MNLN demonstra a sua oposição à ideia da casa como mercadoria:

“Alguns fazem umas separações, umas divisões... Na verdade, a nossa separação é o que é essencial para você viver, desenvolver a sua vida, da sua família, com dignidade. O que é essencial é direito, não importa se é bem ou serviço. Se for bem, você extrai dele o perfil mercantil e considera ele só um bem de uso. Porque eu não quero comer casa, vender casa, eu só quero morar na casa.”

---

<sup>150</sup> Para analisar este caso, foram feitos relatórios de campo a partir da observação da pesquisadora e de 16 entrevistas com representantes de famílias ocupantes entre janeiro e julho de 2010, observação e entrevistas estas que foram cotejadas com material bibliográfico pertinente.

<sup>151</sup> O MNLN é um dos quatro principais movimentos nacionais de luta pela moradia. Os outros são: Central de Movimentos Populares (CMP), União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Ver os artigos de Felipe Drago e Regina Ferreira, na Parte I dessa coletânea, que tratam das práticas desses movimentos.

<sup>152</sup> Cabe notar que em 2009 o INSS colocou 200 de seus prédios em leilão, tendo sido alguns deles, inclusive o da Manoel Congo, excluídos do processo, pois serão destinados ao interesse social, uma vez que já estavam ocupados. (<http://www.totalnews.com.br/Brasil/inss-anuncia-que-vai-colocar-a-venda-200-imoveis-em-2009-ano-passado-foram-vendidos-sete/>)

<sup>153</sup> A coordenação do MNLN é composta por coordenadores das três instâncias- nacional, estadual e municipal.

Um ano antes das famílias ocuparem o prédio, iniciaram-se reuniões nas comunidades do Caju, Anchieta e Cantagalo, cujos objetivos eram preparar as pessoas para ocupar um prédio vazio e conviver com outras famílias de forma solidária, por meio de uma formação política com base na ideologia do MNLM.

A ocupação é formada por 42 famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos). A maioria de seus integrantes não terminou o ensino médio, sendo que uma parte expressiva sequer concluiu o ensino fundamental. Há, entretanto, uma moradora que está fazendo mestrado, um morador que já terminou uma especialização, uma que tem o ensino superior completo e outra, incompleto. Muitos moradores são desempregados e a grande maioria dos que trabalham atua nos postos mais baixos da economia urbana; há, por exemplo, ambulantes, costureiras, operadores de máquinas, trabalhadores da construção civil e ascensoristas.

A Manuel Congo é uma ocupação autogestionária<sup>154</sup> na qual os próprios moradores doam tempo de trabalho voluntário para a manutenção e conservação do prédio. As famílias se organizam para a escala na portaria<sup>155</sup> e para os mutirões de limpeza. Às sextas feiras, todos os moradores se reúnem; numa semana há a assembleia geral e noutra, assembleia da portaria.

A coordenadora nacional do MNLM entrevistada fundamenta a organização do trabalho como uma forma de resistência às desigualdades sociais existentes no mundo, justificando que as melhorias realizadas na ocupação devem contemplar todos:

“O dinheiro aqui não circula, (...) A gente nunca quis reproduzir a diferença lá de fora aqui dentro. (...) trabalhamos para que todos consigam respeitar as diferenças e vencer as barreiras. Mas o que é diferença socioeconômica, a gente combinou de não reproduzir aqui. (...) Tinha gente que ‘tava empregado e podia chegar e dar uma arrumada no espaço. A gente teve que trabalhar, primeiro,

---

<sup>154</sup> O conceito de autogestão aqui se remete a um modelo que busca a autonomia real e a reinserção ativa dos participantes nas decisões do coletivo, na qual se promove a igualdade do poder decisório. Este modelo é fundamentado pela propriedade coletiva. (Rosenfield, 2004)

<sup>155</sup> Cada morador acima de 18 anos doa 3 horas e 20 minutos por semana à portaria, com exceção da coordenação do MNLM, o que se justifica por eles dedicarem seu tempo, segundo os moradores, “doando informação”, através de participação em reuniões, de produção de emails e formação política para embasar a permanência da ocupação. Isto não pareceu causar incômodo à maioria dos moradores, que compreendem e concordam com a situação.

que isso aqui não é sua propriedade; segundo, que o seu vizinho que não tem nem o que comer, vai estar ao seu lado e a gente vai estar reproduzindo o que está lá fora aqui dentro [se cada um só se preocupar consigo] (...) Toda melhoria que vai ter aqui, vai ser uma melhoria coletiva.”

Buscando formar e conscientizar os moradores, o MNLM propõe que os coordenadores do prédio, responsáveis pela organização dos trabalhos coletivos, sejam trocados anualmente, através de eleições por andar, mas que os coordenadores municipais, estaduais e nacionais se mantenham. Desta forma, almeja-se a construção coletiva de propostas, a socialização de responsabilidades e de poder, e a criatividade na utilização dos recursos sempre limitados.

Neste sentido, o objetivo desse Movimento, como também o da União Nacional de Moradia Popular (UNMP), é construir vivências onde os valores sociais da solidariedade e do coletivo se contraponham ao modelo imposto pela sociedade capitalista, cada vez mais individualista e alheio a seus integrantes (BARBOSA et al, 2008).

As regras da Manuel Congo são consolidadas em uma Carta de Princípios, com base proposta pelo MNLM, revista e atualizada pelo coletivo dos moradores. Esta Carta determina uma série de atitudes, tendo como pressupostos a igualdade, a justiça, a união, a ajuda mútua e a oposição “(...) [ao] lucro, individualismo, competição, ganância e a exploração do homem pelo homem”. (CARTA DE PRINCÍPIOS, p.1)

Para os objetivos deste artigo, alguns pontos da Carta de Princípios da Manuel Congo são especialmente relevantes, como o combate à especulação imobiliária e à propriedade privada da terra. A Carta explica mais minuciosamente a proposta do Movimento em relação à democratização da terra utilizando as categorias “uso” e “desmercadorização”, indo ao encontro da teoria de Harvey (1980) exposta.

“A democratização da terra para o uso, a desmercadorização da terra, é o objetivo. A função social da propriedade só diz que as terras têm a ver com a cidade e alguém tem que determinar que a terra tem que estar integrada no conjunto da cidade. Todo mundo que mora na cidade tem que ter escola, moradia, transporte. Se ela [a terra] está parada, não pode nem ser protegida pela lei, porque ela já é uma terra ilegal.”

A coordenadora entrevistada defende, ainda, que a institucionalização da função social da terra é uma medida reformista que se constitui tão somente em um primeiro passo. Trata-se apenas de garantir que o proprietário não deixe o espaço vazio, para especular e valorizar com os investimentos públicos. Mais uma vez, a fala remete à teoria segundo a qual, na sociedade capitalista, o rico domina o espaço e o pobre é aprisionado por ele, sendo “*o único motivo [para esta dominação e este aprisionamento] o valor da terra*”. A entrevistada ainda complementa:

“Se fosse para transformar, mesmo, tinha que fazer vistorias periódicas e depois de algumas visitas se deveria expropriar, não desapropriar, (...). A função social é só para garantir que *os caras* não fiquem deixando o espaço vazio, se valorizando com o investimento público, quando ele quiser, se ele quiser, enquanto a maioria da população vai morar nos piores lugares.”

Há uma preocupação específica quanto à formação dos trabalhadores em relação à sua dominação por parte dos capitalistas, pois a ideologia da casa própria, construída desde antes da Primeira Guerra, está, hoje, consolidada para a maioria das pessoas, que, informados pelos diversos meios existentes, como por exemplo, mídia, igreja, escolas, não se questionam sobre as razões de tamanha desigualdade social.

“A mentalidade da burguesia de que o melhor investimento é comprar um pedaço de terra está na cabeça dos pequenos, médios e grandes proprietários. Mas a burguesia não tem bocas suficientes para propagar uma ideologia. Além de ser pobre, ele ainda tem que superar a dificuldade de informação, para não sair repetindo uma ideologia contra eles mesmos.” (Coordenadora nacional entrevistada)

Em sua prática, o MNLN procura criar uma conscientização dos moradores de que a posse deve ser gerida pelo coletivo e não individualmente. Grande parte das mudanças percebidas pelos moradores em seus próprios comportamentos decorre da formação política realizada no cotidiano da ocupação (associando teoria à prática), muito diferente do que ocorre em um condomínio de classe

média. A coordenadora nacional, que morava de aluguel antes da ocupação, expressa a diferença: “*no aluguel, não era um processo que a gente ‘tava construindo, era um processo que ‘tava destruindo a gente.’*”

Isto também é reconhecido por alguns moradores entrevistados, como uma Coordenadora municipal - “*na ocupação, aprendi a viver no coletivo, a ter paciência, ter controle*”. Ou, ainda, a moradora 10:

“É uma luta que me fez crescer. Além de eu ter conseguido um espaço para morar sem precisar pagar aluguel, me fez crescer pessoalmente, me fez ter vontade de voltar a estudar, de entender mais as dificuldades das outras pessoas, até por fazer parte também dessas dificuldades. (...) Às vezes eu achava que as coisas só aconteciam comigo, comigo, comigo e hoje eu percebo que não é [assim].” (Moradora entrevistada 10)

A grande maioria dos residentes, antes da ocupação, morava de aluguel. Diversas entrevistas demonstraram a inviabilidade desta opção, consideradas suas condições econômicas: “*Trabalhando de porteiro, é um salário mínimo de renda mensal, e não tinha como pagar R\$ 300,00, R\$ 350,00 de aluguel.*” (Morador entrevistado 13).

Questionados sobre a possibilidade de locação, compra e venda dos espaços, todos os moradores responderam que não é permitido; a maioria respondeu que concorda com isto, pois a moradia “é para morar”. Neste caso, o “morar” mencionado por eles, está relacionado ao que Karl Marx (*apud* HARVEY, 1980) chama de “meios de existência”, em oposição a uma mercadoria. Contudo, poucos moradores conseguiram fundamentar sua opinião. Remetendo-se à formação do MNLM, formulam, no máximo, que a moradia é um direito e que, se eles necessitam do espaço, não devem vendê-lo ou alugá-lo.

“O morador que conseguir ter a consciência que nós ocupamos para morar, não vai alugar, até porque também tem uma coordenação que não vai permitir. Porque desde o começo, nas reuniões, em tudo, a nossa luta com bandeiras com faixas dizia ‘ocupar, resistir para morar’. É claro na cabeça de todo mundo que a nossa luta é por moradia, é para quem precisa morar. Se quer entrar pra um movimento, para uma luta, tem que se desfazer do cantinho, *barraquinho* que seja, onde morava antes. Não dá para ter na cabeça uma luta e fazer diferente.” (Moradora entrevistada 10)

“Se um dia você não quiser mais aqui, você larga e fica pro Movimento.” (Coordenadora municipal entrevistada)

Outra moradora não consegue explicar a razão para a proibição de aluguel e venda do espaço, atribuindo-a, simplesmente, a uma orientação do Movimento. Deixa claro, assim, que não compreende a luta como uma busca pela desmercadorização da moradia. A diferença entre seu entendimento e a bandeira do MNLM se evidencia quando ela afirma que é necessário ter condições econômicas para exercer um papel no mercado imobiliário, ou seja, a moradora não critica o valor de troca de qualquer moradia, apenas das populares.

“Concordo com não alugar pela parte que isto foi sempre bem explicado. Se você precisa morar, você precisa de uma moradia sua. Se você quer alugar, então tenha dinheiro, constrói e aluga. A nossa luta é diferente, eu acredito nela.” (Moradora entrevistada 8)

Isto se explica em função da ocupação Manuel Congo ser a primeira experiência de luta política da maioria dos moradores, que não eram organizados politicamente até então, como demonstra a seguinte fala:

“Antes eu não entendia de nada, se tinha direito [ou não]... nunca corri atrás dessas coisas, porque a gente termina se acostumando àquele modo de vida. Você sabe que está errado, que tem algo a se fazer, mas só você sozinha, você fica parada, fica na sua. Muitas vezes eu cansei de ver injustiça, mas eu sozinha não podia bancar, não tinha força. (...)” (Moradora entrevistada 10)

A coordenadora nacional reconhece avanços no mero fato dos moradores perceberem que vieram para cá pensando em seus interesses individuais e que, agora, já lutam pelo coletivo, uma vez que pensar no coletivo já é, nos dias de hoje, contra-hegemônico.

“Muita gente aqui é a primeira luta e foi uma luta pela sua própria qualidade de vida, não do mundo. Só deles reconhecerem que eles vieram pela dor de seu próprio calo, eles mesmos já reconhecendo que vieram por si, pelo individualismo também, só isso já foi uma construção, um crescimento. Eles já vão à assembleia, sabem

o horário da portaria, criticam quem não vai à assembleia. Até as brigas de um com o outro sobre desrespeito de regras já é a consciência de que existe um acordo coletivo que não pode ser quebrado.”

As entrevistas revelam a variedade das experiências prévias de organização política e de posturas perante a ocupação e a questão da propriedade. Apesar da diversidade de opiniões sobre as ações coletivas de autogestão da ocupação, como fruto do trabalho político desempenhado pelo movimento, os moradores mostram compromisso com as escalas mínimas e demonstram compreender a importância desta participação.

Há uma diferença na forma como se expressa a coordenação do Movimento e os outros moradores. Embora se possa notar um nível elevado de compreensão sobre a situação político-econômica em que se encontram, a capacidade argumentativa varia. Percebe-se que a coordenação, por estar na luta há mais tempo, frequentando diversos seminários e se capacitando diariamente, possui um discurso melhor estruturado. Parece, portanto, que o revezamento de coordenadores nas funções internas ao prédio não está sendo suficiente para desenvolver a capacidade discursiva relativa a uma contestação às esferas mais distantes do poder, como a legislação. Esta dificuldade também foi identificada em outros casos de ocupação, como o da Chiquinha Gonzaga, no Rio de Janeiro, e o da Utopia e Luta, em Porto Alegre.

Como o prédio é público, de acordo com a Constituição Federal, os moradores receberão uma “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia” (CUEM)<sup>156</sup>. Cada apartamento vai receber uma CUEM individual, no nome do representante – homem ou mulher - de cada família, e os espaços coletivos serão do MNLM. Mas a coordenadora quer que as bases sobre as quais se assentará esta CUEM considerem o que o Movimento já construiu coletivamente:

---

<sup>156</sup> O direito à concessão de uso especial para fins de moradia foi reconhecido pela Constituição Federal, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 183, já que a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião é proibida. Conforme o parágrafo terceiro deste artigo, a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda, visando a atender à função social da propriedade. (BRASIL, 2001) Para este instrumento poder ser utilizado, de acordo com a MP 2.220/2001, o imóvel deve estar ocupado há 5 anos, e ter no máximo 250m<sup>2</sup>. Além disso, o pleiteador da CUEM não pode ter nenhuma outra propriedade imobiliária.

“(...) não vai ser o formulário que vai vir da fábrica, não. Várias decisões que nós já tomamos ao longo dos anos vão ter que constar nisso. (...) Nós temos a nossa ética e vamos fazer cumprir essa ética e nossa ética não é de especulação. A política pública que o Estado não exerce, não operacionaliza... Nós queremos ter autonomia para fazer isso. Alugou, está fora. E nós queremos discutir quem é que vai estar [dentro]. Se o Estado não tem lista, nós temos. Nós temos reuniões de quinze em quinze dias, onde a gente prepara famílias novas para moradia. (...) A CUEM muda a forma com que o próprio Estado se relaciona com a propriedade. Porque ele garantir o imóvel para a moradia de pessoas, sabendo que ele não vai poder lançar mão, é um avanço. Mas os casos [de uso da CUEM] são tão pontuais que não formam um pensamento, uma proposta. É muito fácil chegar e desfazer, é como se fosse uma lei que não pega. A gente ‘tá lutando para esse ser um título, um papel quente.”

Ou seja, a entrevistada revela, por um lado, reconhecer que a CUEM busca priorizar o valor de uso de abrigo e, por outro, considerar que falta fiscalização desta política pública por parte do Estado.

Moretti (2006) também identifica como uma lacuna na aplicabilidade da CUEM a falta de meios para garantir que a transmissão do imóvel, que é permitida, aconteça somente entre as pessoas realmente necessitadas. Este controle seria essencial para que um investimento público não acabe em mãos de quem não se enquadra na política pública. Uma de suas sugestões é a proibição do remembramento de lotes que resulte em área maior do que 250 m<sup>2</sup>. A autora, assim como a coordenadora do MNLM, reconhece a necessidade de modernização do sistema de gestão de forma a controlar melhor as informações e agilizar as ações do poder público.

O caso da Manuel Congo parece caminhar para a garantia da moradia aos ocupantes, através da recuperação e adaptação do prédio para um novo fim e da aplicação do instrumento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia aos moradores. Ao se adotar a CUEM, em vez do título de propriedade, para a regularização da situação do imóvel, duas funções são cumpridas: 1) o reconhecimento do direito à moradia dos ocupantes, com especial proteção contra a pressão do mercado imobiliário, e consequente venda dos imóveis recém conquistados, procurando evitar a volta do problema que se queria resolver; e 2) o cumprimento da função

social da propriedade, sem a privatização das terras públicas. (FERNANDES e PEREIRA, 2008)

Com a substituição do direito individual da propriedade pela concessão de uso, busca-se que os beneficiários finais da política pública sejam de fato os moradores originais, e não os agentes imobiliários e grupos sociais interessados em promover a gentrificação das áreas informais. (FERNANDES e PEREIRA, 2008; SAULE JUNIOR, *apud* MORETTI, 2006) Tendo a Constituição relativizado o direito à propriedade, condicionando-o ao cumprimento de sua função social, é perfeitamente possível a aplicação da Concessão do Direito de Uso Especial para Fins de Moradia no Brasil para garantir a universalização do direito à moradia.

### **Movimentos Sociais e a propriedade coletiva no contexto latinoamericano**

Visando o combate à prática da especulação, como o MNLM na ocupação Manuel Congo, vários movimentos sociais, no Brasil e em outros países latino americanos, possuem a bandeira contra a especulação do capital imobiliário e a favor da moradia digna para todos. O Fórum Nacional da Reforma Urbana registra conflitos urbanos no país, em especial referentes à moradia. Analisando sua base de dados, percebe-se que há muitas ocupações que estão sofrendo ações de reintegração de posse, ou seja, enfrentando a questão da propriedade diretamente.

Embora a função social da propriedade esteja presente na legislação brasileira, observa-se que em muitos casos ela ainda não é reconhecida. Por este motivo, uma das principais reivindicações da Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade de 2008 foi a destinação de todos os imóveis públicos ociosos para a habitação de interesse social. Esta Jornada foi realizada através de atos políticos como manifestações, ocupações, passeatas e audiências públicas em 11 estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (RAMALHO, 2008; FASE, 2008)

No Uruguai, a Federación Uruguaya de Cooperativa de Viviendas para La Ayuda Mutua (FUCVAM), movimento de muita expressão na América Latina no âmbito da questão da habitação social, conseguiu institucionalizar, em 1968, uma “Ley de Vivienda”. Esta lei regulamenta

detalhadamente o significado do direito à moradia, sua finalidade e as formas de obtê-la, entre outros pontos.

Esta experiência é muito importante para o Brasil, pois apesar de termos uma legislação avançada, que afirma o direito à moradia e a função social da propriedade e da cidade, os municípios precisam regulamentar a função social em seus planos diretores e, até hoje, foram poucos os que o fizeram.

A “Ley de Vivienda” (Lei 13.728/1968), entre outros temas, institucionaliza as cooperativas habitacionais, definindo várias questões, como, por exemplo, que a cooperativa é de serviço e não de lucro. Similarmente à CUEM, mas não somente em terras públicas, o art. 128 dispõe que os cooperativados possuirão apenas o direito de uso das unidades habitacionais, em oposição ao direito da propriedade. Este, conforme o artigo 153, é atribuído à cooperativa, se o estatuto assim determinar, até o fim da amortização dos créditos. Complementarmente, o art. 154 proíbe a locação, como forma de combater a especulação.

Em uma entrevista com Nestor Jeifetz (JEIFETZ, 2010), do Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) da Argentina, novamente a questão do valor de uso e valor de troca é aludida, em uma luta onde, similarmente àquelas da Manuel Congo e da FUCVAM, a rejeição ao lucro está evidente. Jeifetz questiona a forma da busca de moradia por parte dos trabalhadores. Em sua visão, o fato das pessoas perguntarem por onde podem conseguir uma casa revela a influência da cultura dominante. Neste sentido, o discurso converge com a formação dos ocupantes da Manuel Congo; o entrevistado também visa a evitar a propagação da ideologia da casa própria.

A resistência do MOI ao mercado, em especial o imobiliário, é ainda maior que a dos movimentos sociais brasileiros na ocupação de prédios vazios. Isto porque sua luta abrange a bandeira da propriedade coletiva, procurando sua institucionalização na ordem legal. Desta forma, busca evitar que as unidades habitacionais entrem no mercado imobiliário e venham a ser uma mercadoria e não unicamente o lugar da moradia e da reunião da família.

Como a FUCVAM, o MOI, além de ocupar imóveis, organiza cooperativas de trabalho para realizar as reformas nos prédios. Eles estão articulados a nível latino americano com movimentos do Chile, Venezuela, com a União de Movimentos de São Paulo e com a FUCVAM, que é o movimento de maior visibilidade em relação à propriedade coletiva.

Este contexto se desenhou mais visivelmente a partir de 1980. Segundo Inaiá Carvalho & Ruth Laniado e Lucio Kowarick (*apud* BUENO, 2007), a partir desta década, há uma mudança na literatura quanto às motivações dos movimentos populares. Tais motivações passam a ser reconhecidas como relacionadas, também, à consciência e à recusa à pobreza, e não, somente, como decorrentes da pobreza gerada a partir de crises capitalistas. Para citar alguns exemplos de movimentos que foram fundados nesta época, o MOI e a Central de Luta pela Moradia (CMP) surgiram no final da década de 80 e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), em 1990, enquanto a FUCVAM foi fundada em 1970.

## **Conclusões**

A institucionalização da propriedade coletiva no Brasil como base da política habitacional de interesse social, ainda é um desafio. A propriedade coletiva pode promover benefícios aos trabalhadores por duas vertentes. Primeiramente, o usuário da habitação é protegido da inadimplência, pois a responsabilidade cabe à cooperativa ou à associação. Isto dificulta o controle dos trabalhadores pelas instituições financeiras. Em segundo lugar, as discussões e análises coletivas no cotidiano contribuem para o desenvolvimento de uma consciência crítica da classe trabalhadora em relação à realidade social existente. Caso esta modalidade de propriedade seja disseminada, será possível almejar a não propagação de ideologia alheia e a resistência à cultura dominante. Através da busca à democracia direta na prática, os processos coletivos de caráter cultural e social serão politizados.

Os movimentos sociais nacionais brasileiros, embora em sua maioria ainda não tenham a propriedade coletiva como uma bandeira de luta importante, procuram problematizar e relativizar a propriedade privada, em busca da função social da propriedade.

Frequentemente as ocupações ocorrem, não por acaso, nos espaços subutilizados urbanos que, devido à sua utilização anterior e localização, são saneados, próximos de serviços públicos de educação, saúde, segurança, lazer e, sobretudo, de maior oferta de trabalho. Desta forma, são prédios valorizados economicamente, que podem se encontrar vazios para fins especulativos.

Assim, os movimentos ocupam imóveis vazios nas áreas centrais com o objetivo de alcançar seu direito à moradia, mas também fazer um

ato político contra a especulação da terra urbana, dando visibilidade, conforme Bueno (2007), a um conflito social (de classe) inerente à própria formação do espaço urbano capitalista.

Pensando no caso específico brasileiro, seria a CUEM uma condição para uma mudança no paradigma da propriedade privada? Esta é uma questão que ainda deve ser aprofundada no sentido de se identificar os mecanismos do Estado para tornar o título da Concessão um “título quente”, como disse a coordenadora do MNLM, isto é, um título respeitado conforme determina a lei.

Seria importante, ainda, procurar entender melhor os motivos dos entraves à aplicabilidade da CUEM coletiva. Quem é responsável por isto? Se, por um lado, a burocracia emperra os processos de produção social da moradia, por outro, a coletivização institucionalizada da propriedade não está em pauta entre as reivindicações dos movimentos sociais brasileiros de luta pela moradia. Seria uma questão cultural, uma vez que a ideologia da casa própria está profundamente arraigada?

## **Bibliografia**

ARAÚJO, Ana Cristina. A casa [própria] alugada: questões da política pública habitacional. *Risco, Rev. Pesqui. Arquit. Urban. (Online)*, São Carlos, v. 07, p. 165-176, 2008. Disponível em: <[http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S1984-45062008000100011&script=sci\\_arttext](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S1984-45062008000100011&script=sci_arttext)>. Acesso em: junho 2012.

BARBOSA, Benedito; RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. *Revista Proposta FASE*, Rio de Janeiro, ano 32, nº 116, p. 21-25, abr./jun. 2008.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. 272 p. (Série Fontes de Referência. Legislação, n. 4).

BUENO, Leonardo Brasil. *Forma e sentido da resistência na cidade do Rio de Janeiro: a luta da ocupação Quilombo das Guerreiras*. 2007. 116 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio. Vazios Urbanos e Função Social da Propriedade. *Revista Proposta FASE*, Rio de Janeiro, ano 32, nº 116, p. 21-25, abr./jun. 2008.

FASE. *Plano Institucional 2008/2010* -“Democracia e sustentabilidade na mobilização por direitos”, Novembro 2007.

FERNANDES, Edésio. e PEREIRA, Helena Dolabela. *Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?* Texto disponibilizado pelos autores por e-mail, em 18 de janeiro de 2010.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.6, p. 6-35, jun./set. 1982.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

JEIFETZ , Nestor. Historia y Presente del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos). *OSERA*, Buenos Aires, nº 3, 1º semestre 2010. Entrevista concedida a Natalia Bauni. Disponível em < [http://webiigg.socials.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF\\_03/Movimiento%20de%20ocupantes%20e%20Inquilinos.pdf](http://webiigg.socials.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Movimiento%20de%20ocupantes%20e%20Inquilinos.pdf). Acesso em: junho 2012.

MNLM, *Carta de Princípios*, s.n., s.l., 2009.

MORETTI, Júlia Azevedo. A Concessão de Uso Especial para Fins De Moradia como Instrumento de Regularização Fundiária em Áreas da União. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 4, 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: Faculdade de Direito, USP; IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006, 20 f. Disponível em <<http://www.ibdu.org.br/imagens/ACONCESSAOEUSOESPECIALPARAFINSDEMORADIA.pdf>>. Acesso em: junho 2012.

PISARELLO, Gerardo. El contenido normativo del derecho a una vivienda adecuada, In: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*. Barcelona: Icaria, 2003. p 81-114.

RAMALHO, Sergio. Manifestantes Invadem Palácio Dom João VI. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 nov. 2008. Rio, p. 14.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função social da propriedade privada: notas sobre a sua evolução conceitual. *Themis: Revista da ESMEC*, Fortaleza, v. 3 , n. 2, p. 59-90, 2003. Disponível em:< [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18317/Fun%C3%A7%C3%A3o\\_Social\\_da\\_Propriedade\\_Privada.pdf?sequence=2](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18317/Fun%C3%A7%C3%A3o_Social_da_Propriedade_Privada.pdf?sequence=2)>. Acesso em: junho 2012.

ROSENFELD, Cinara L. A autogestão e a nova questão social: repensando a relação indivíduo-sociedade. *Civitas*. Porto Alegre: PUCRS, v. 3, n. 2, p. 395-415, jul.-dez. 2003. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs>.

[br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/127/122](http://br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/127/122)> Acesso em: junho 2012.

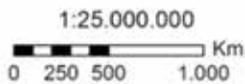
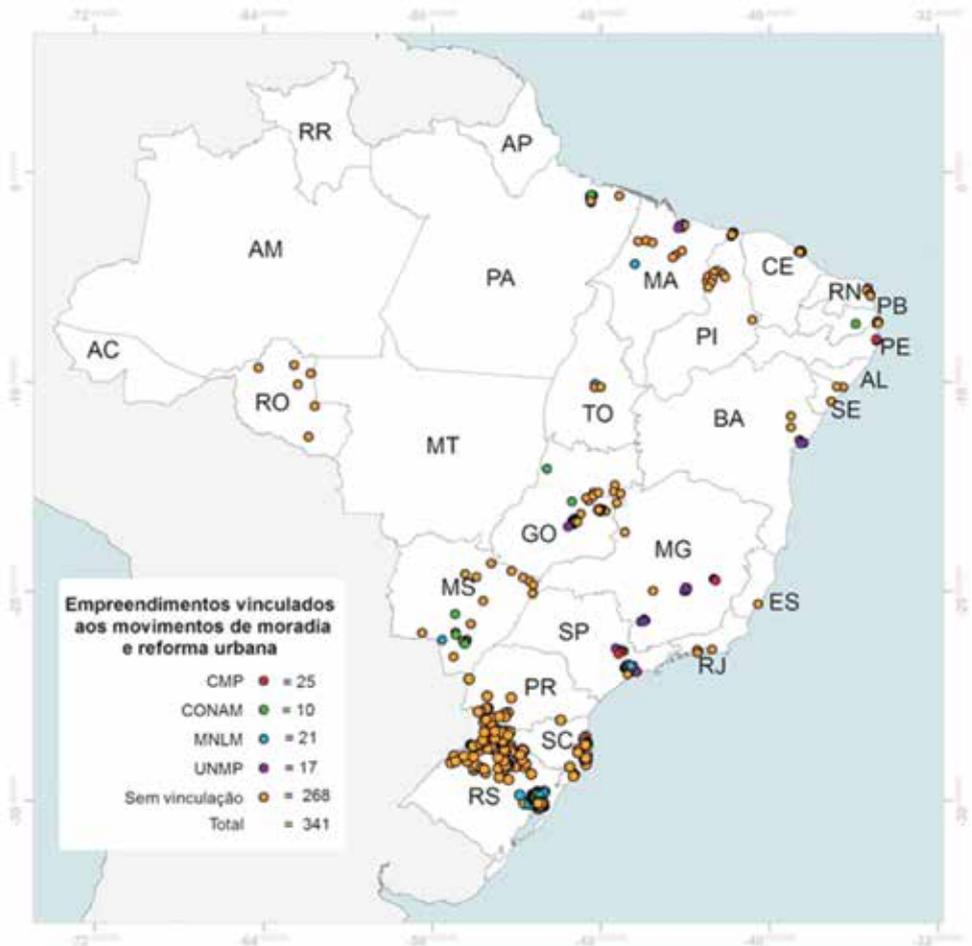
TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século xx. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. (org.), *Cidade Povo e Nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 23-51.

## CADERNO DE IMAGENS

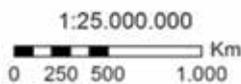
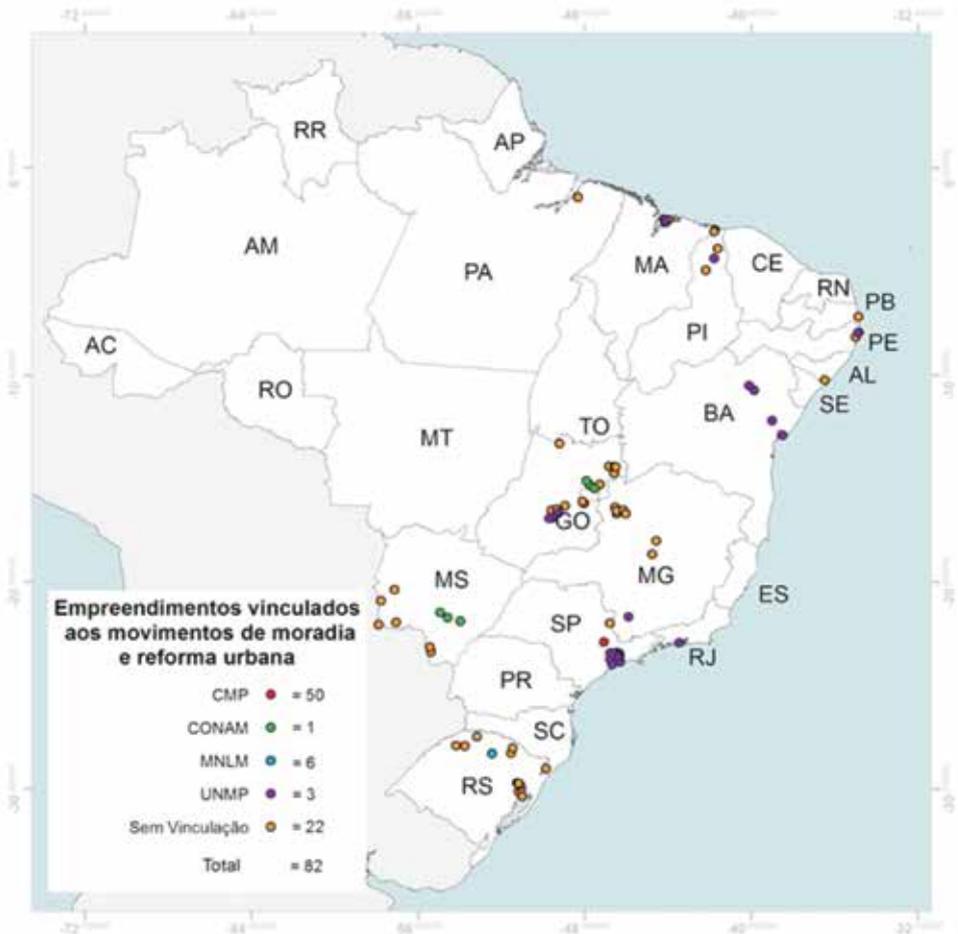


### EMPREENDEMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho/2005 a agosto/2011

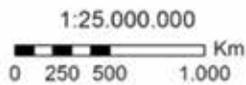
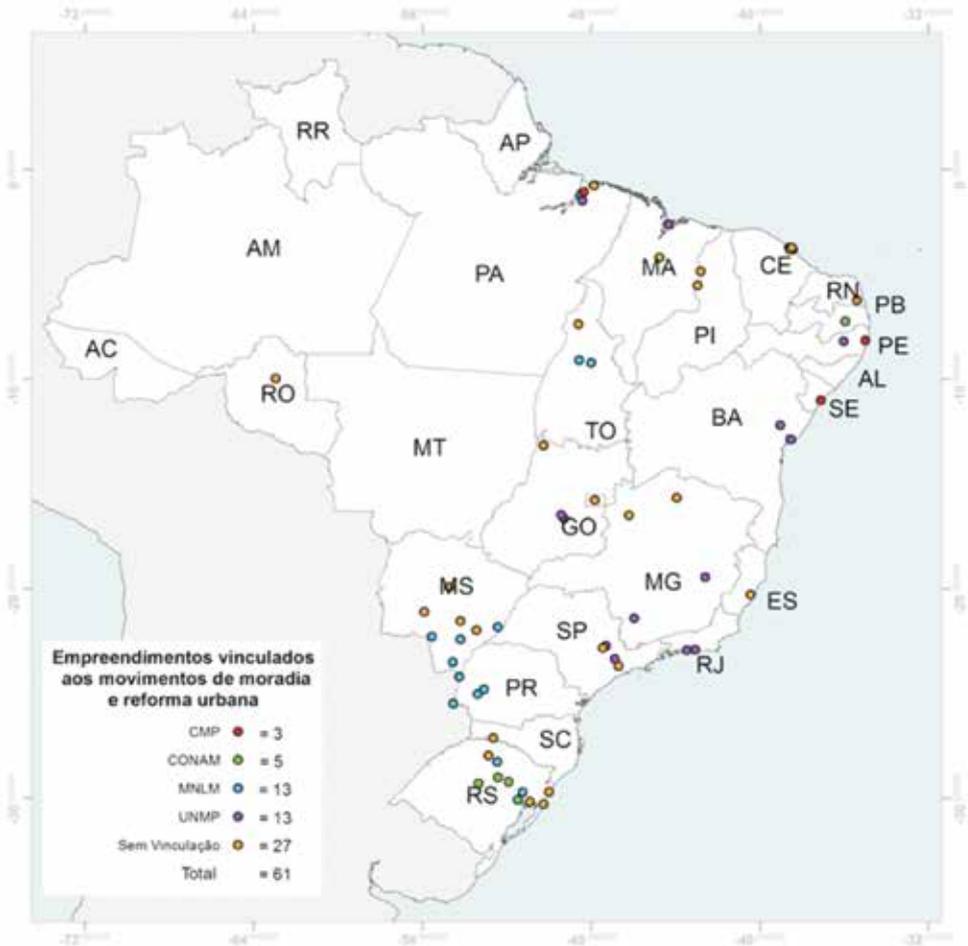


**EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA ENTIDADES, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS  
MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA**  
Período: dezembro/2009 a julho/2011



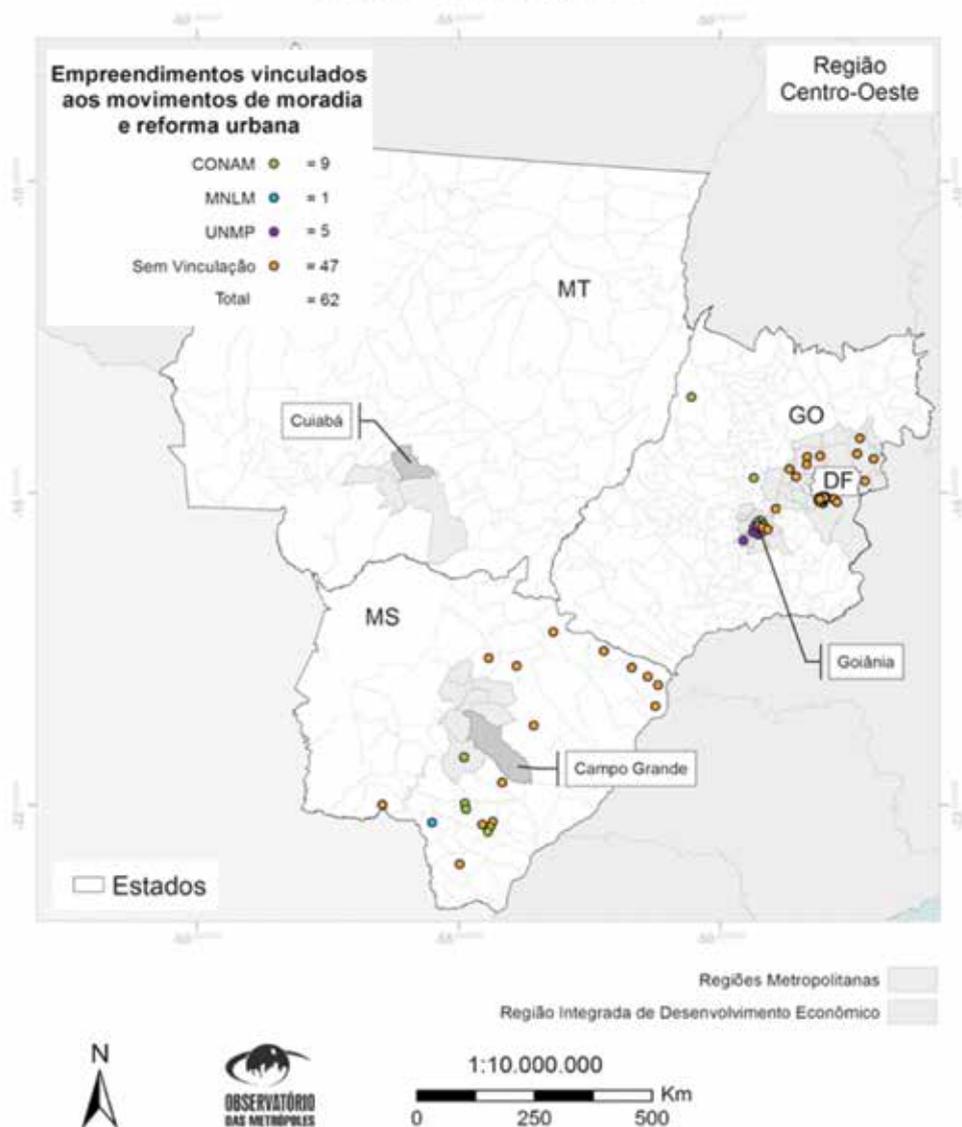
### EMPREENDEIMENTOS SELECIONADOS PELA AÇÃO DE APOIO À PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho 2009



## EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA

Período: junho/2005 a agosto/2011



## EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: junho/2005 a agosto/2011

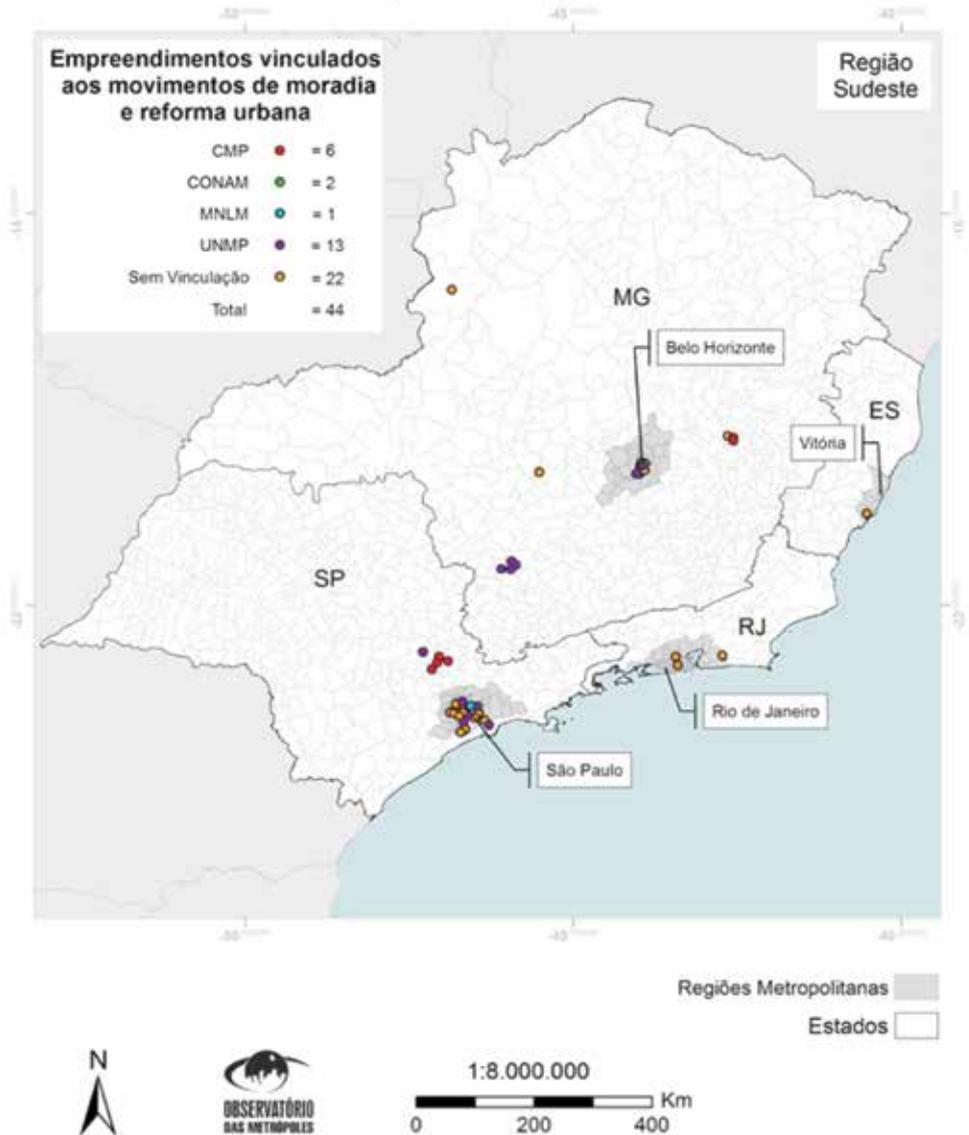
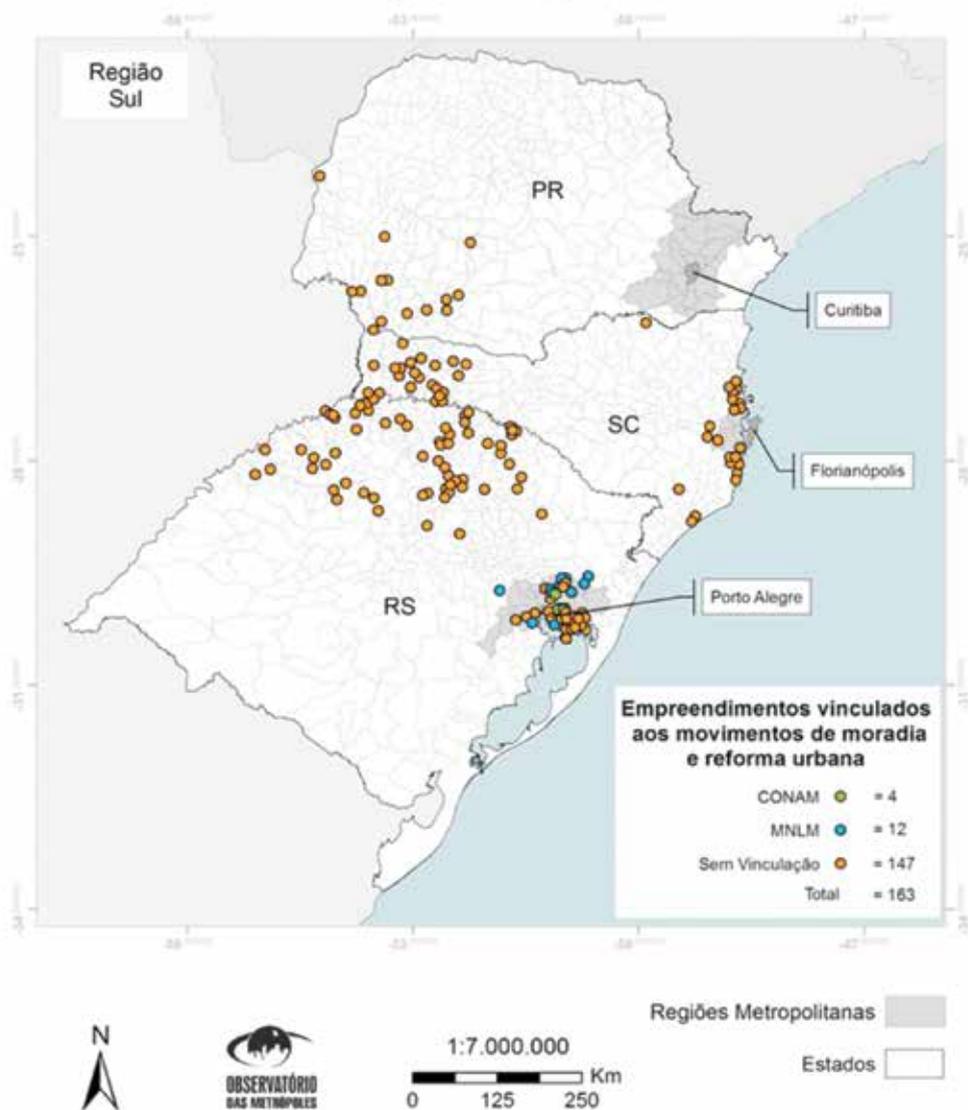


Imagem 06

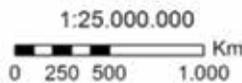
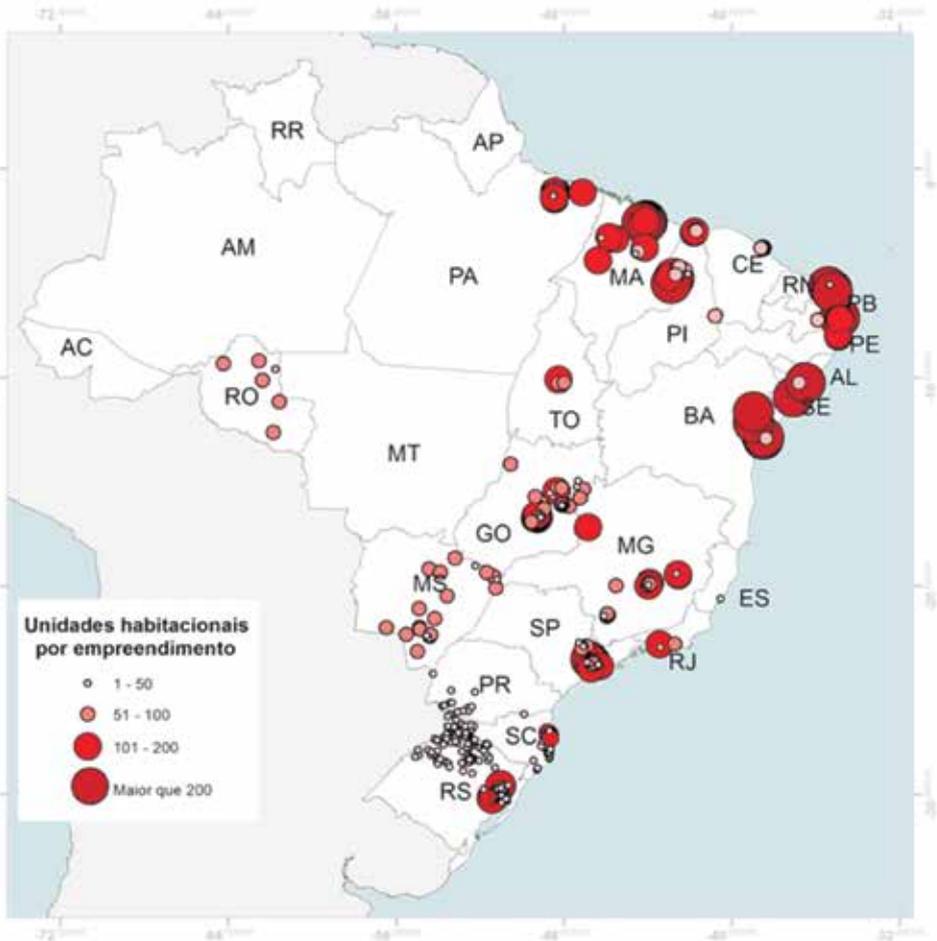
**EMPREENDEIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO SUA VINCULAÇÃO COM OS MOVIMENTOS NACIONAIS DE MORADIA E REFORMA URBANA**

Período: junho/2005 a agosto/2011



### EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: junho/2005 a agosto/2011



### EMPREENDIMENTOS CONTRATADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES, SEGUNDO O NÚMERO TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS POR EMPREENDIMENTO

Período: dezembro/2009 a julho/2011

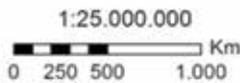
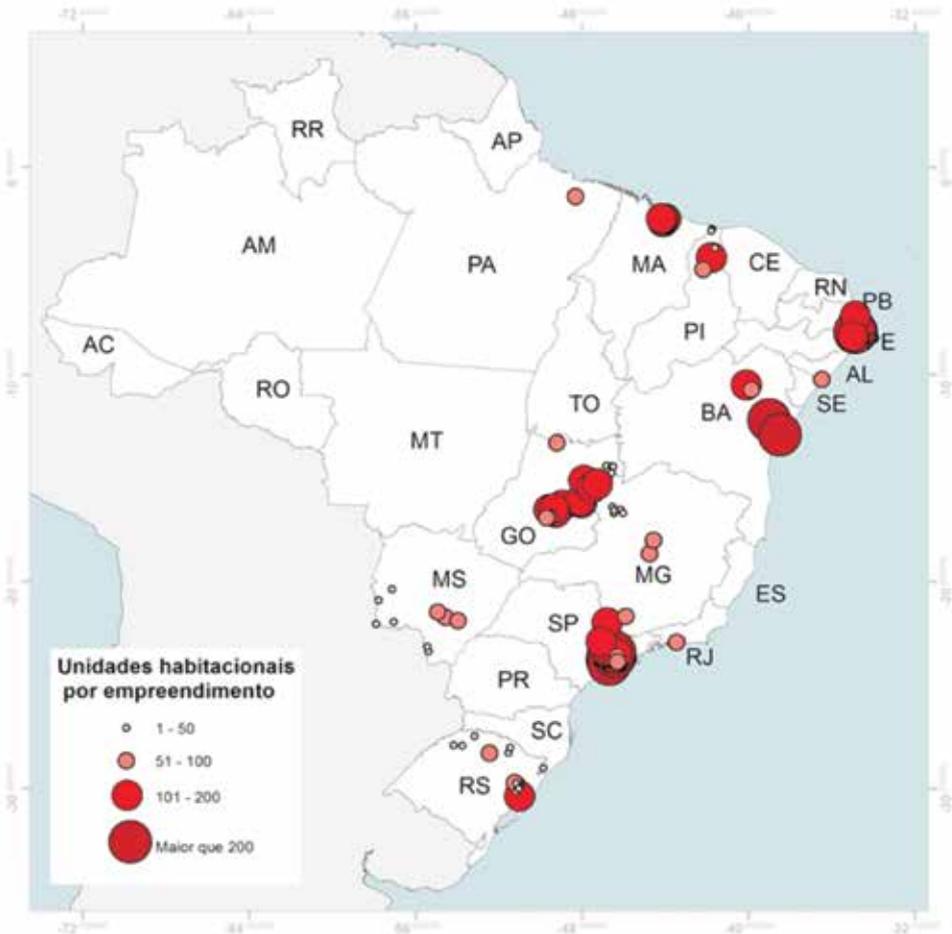


Imagem 09



Entorno dos conjuntos Unidos Venceremos e Paulo Freire;  
zona leste, Município de São Paulo.  
Fotos: Luciana Lago

Imagem 10



Entorno do conjunto Colinas do Oeste;  
zona oeste, Município de São Paulo.  
Fotos: Luciana Lago

Imagem 11



Conjunto União da Jata, zona leste, Município de São Paulo.  
Fotos: Luciana Lago

Imagem 12



Conjunto Paulo Freire, zona leste, Município de São Paulo.  
Fotos: Luciana Lago

Imagem 13



Conjunto Colinas do Oeste, zona oeste, Município de São Paulo.  
Foto: <http://colinasdaoeste.com.br>

Imagem 14



Localização das opções de terreno das cooperativas; RM de Porto Alegre.  
Fotos: Luciana Lago

Imagem 15



Planta do Loteamento Vivendas São Tomé,  
em Viamão, Rio Grande do Sul.

Imagem 16



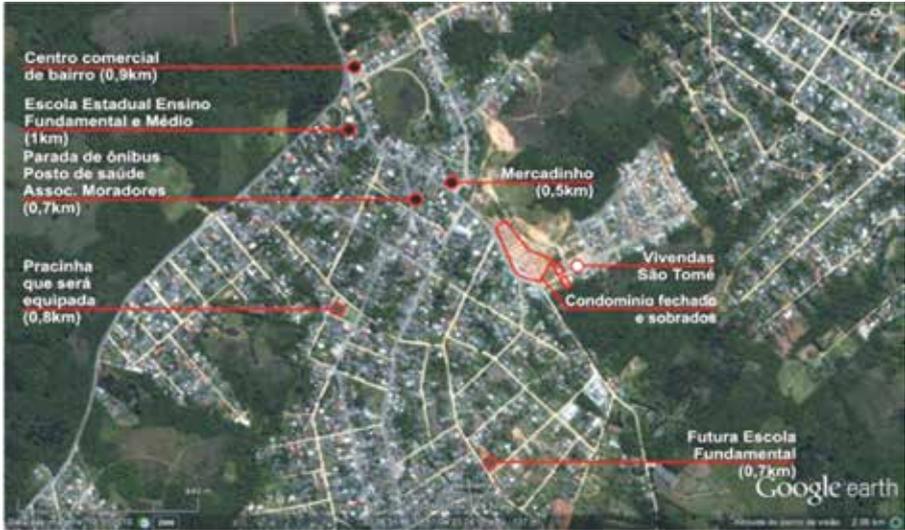
Vista do entorno do empreendimento Vivendas São Tomé,  
em Viamão, Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Imagem 17



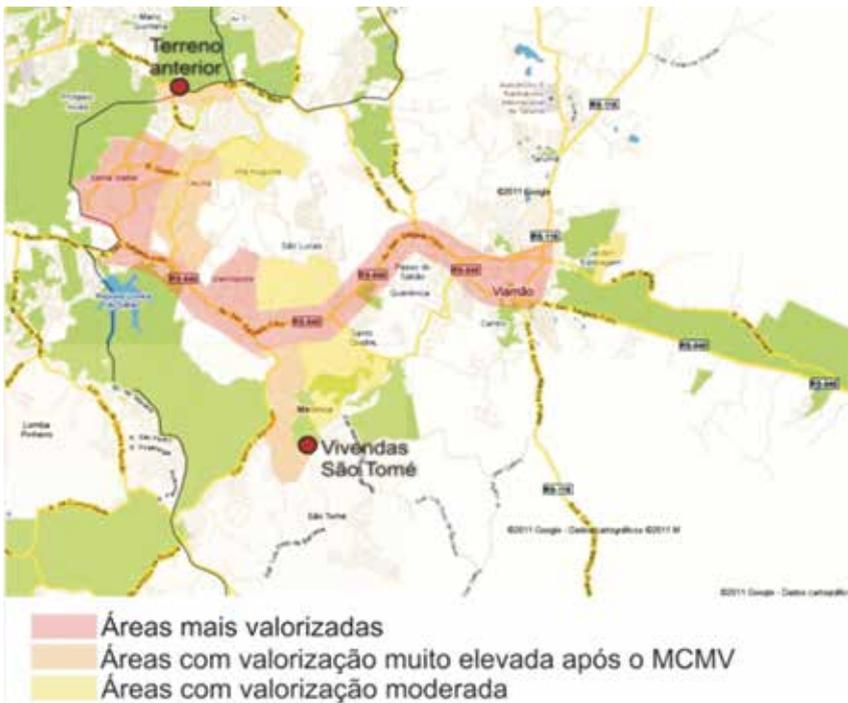
Vista da entrada do empreendimento Vivendas São Tomé,  
em Viamão, Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Imagem 18



Equipamentos e serviços a 1 km da entrada do empreendimento, em Viamão, Rio Grande do Sul.

Imagem 19



Mapa interpretativo do valor da terra em Viamão, Rio Grande do Sul.

Imagem 20



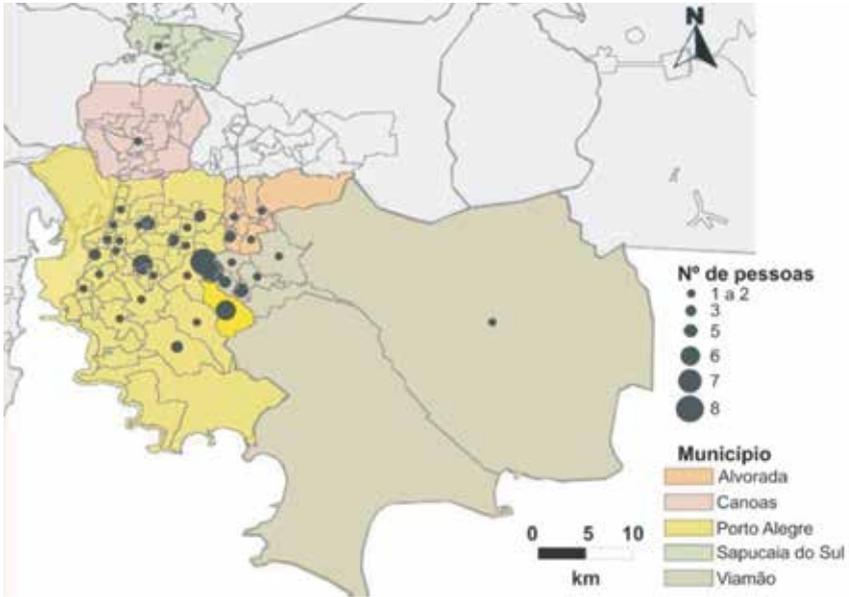
Condomínio ao lado do empreendimento Vivendas São Tomé,  
em Viamão, Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Imagem 21



Sobrados novos ao lado do empreendimento Vivendas São Tomé, em Viamão,  
Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Imagem 22



Mapa e gráfico dos locais de moradia anterior na RM de Porto Alegre dos cooperativados da COOHRREIOS, COOHATERRA e COOHAGIG. Amostra: 85/204 pessoas. Em amarelo, a área de localização do bairro São Tomé.

Imagem 23



Parte alta do empreendimento Vivendas São Tomé, em Viamão, Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Imagem 24



Parte baixa do empreendimento Vivendas São Tomé, em Viamão,  
Rio Grande do Sul.  
Foto: Julia Wartchow

Esta obra foi impressa em processo digital/sob demanda,  
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.  
Utilizou-se o papel polem soft 80g/m<sup>2</sup>  
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 sobre 14.  
Rio de Janeiro, novembro de 2012.



“Os oito textos que compõem essa coletânea partem de uma mesma motivação: entender e romper as barreiras econômicas, políticas e culturais à construção de uma outra cidade, onde o princípio do bem-estar urbano subjuga o princípio da valorização monetária do ambiente construído. Essa motivação, de natureza política, carrega ainda a aposta noutra forma de se produzir a cidade: a produção autogerida coletivamente para o uso. Reunimos aqui estudos que, com enfoques distintos, buscaram observar a potência de tal forma de produção no atual contexto político brasileiro, assim como as barreiras a sua difusão.”

ISBN 978-85-7785-172-0



9 788577 851720



**IPPUR**

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional



**CNPq**



**FAPERJ**



**FINEP**