Globethics Repository



Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda [participatory innovations in housing policies for low-income population]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Luciana F. Tatagiba, Ana Cláudia;Chaves Teixeira, Karin Blikstad;Zagatto Paterniani, Stella
Publisher	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-14 13:52:32
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154456

Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda

Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades

Luciana F. Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad y Stella Zagatto Paterniani

Resumen

El Programa "Minha Casa, Minha Vida - Entidades" (MCMV-E), operado por la Caja Económica Federal de Brasil (CEF), consiste en la asignación de fondos públicos para la vivienda social, con la gestión de movimientos sociales. De acuerdo con su reglamento, la participación popular se dará en dos niveles: los movimientos sociales y las familias beneficiarias. En el caso de los primeros, lo que se espera es el fortalecimiento de las redes asociativas ya establecidas. En el caso de las familias beneficiarias, se busca hacer que el proceso de adquisición de vivienda sea también un proceso de obtención de nociones ampliadas de ciudadanía.

El objetivo general del presente artículo es analizar si las expectativas de

Abstract

The Program "Minha Casa, Minha Vida - Entidades" (MCMV-E), operated by the Federal Economical Bank of Brazil (CEF), aims to allocate public funds for social housing, with the management of social movements. According to its rules, popular participation will be given in two levels: social movements and beneficiary families. In the case of the former, what is expected is the strengthening of the associative networks already established. In the case of beneficiary families, it seeks to make the process of house purchase an acquisition process of wider notions of citizenship.

The overall objective of this paper is to analyze whether the expectations

los creadores del programa (y de los movimientos sociales que ayudaron a diseñarlo), basadas en la autogestión, fueron cumplidas.

of the creators of the program (and of the social movements that helped to design it), based on self-management, were accomplished.

Luciana F. Tatagiba

Profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Unicamp (Brasil) y coordinadora del Núcleo de Investigación "Participación, movimientos sociales y acción colectiva" (NEPAC-Unicamp).

Professor of the Department of Political Science at Unicamp (Brazil) and coordinator of the Research Group "Participation, social movements and collective action" (NEPAC-Unicamp).

Ana Cláudia Chaves Teixeira

Doctora en Ciencias Sociales de la Unicamp (Brasil), investigadora y becaria del Núcleo de Investigación "Participación, movimientos sociales y acción colectiva" (NEPAC-Unicamp).

Doctor of Social Sciences at Unicamp (Brazil), researcher and scholarship holder of the Research Group "Participation, social movements and collective action" (NEPAC-Unicamp).

Karin Blikstad

Magíster en Ciencias Políticas de la Unicamp (Brasil), Doctoranda en Ciencias Políticas del Programa de Pos-graduación en Ciencias Políticas de la Unicamp, investigadora del Núcleo de Investigación "Participación, movimientos sociales y acción colectiva" (NEPAC-Unicamp).

Master in Political Science at Unicamp (Brazil), PhD student in Political Science at the Post-graduation Program in Political Science at Unicamp, researcher of the Research Group "Participation, social movements and collective action" (NEPAC-Unicamp).

Stella Zagatto Paterniani

Magíster en Antropología Social de la Unicamp (Brasil), investigadora y becaria del Núcleo de Investigación "Participación, movimientos sociales y acción colectiva" (NEPAC-Unicamp).

Master in Social Anthropology at Unicamp (Brazil), researcher and scholarship holder of the Research Group "Participation, social movements and collective action" (NEPAC-Unicamp).

Palabras clave

1| Programa "Minha Casa, Minha Vida - Entidades" **2|** Vivienda social **3|** Movimientos sociales **4|** Participación popular **5|** Ciudadanía

Keywords

1| *Program "Minha Casa, Minha Vida - Entidades"* **2|** *Social Housing* **3|** *Social Movements* **4|** *Popular Participation* **5|** *Citizenship*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

TATAGIBA, Luciana F. *et al* . Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. *Crítica y Emancipación*, (11): 215-288, primer semestre de 2014.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda

Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades*

Introdução

Segundo dados oficiais, o déficit habitacional brasileiro é hoje de 5,8 milhões de unidades habitacionais e as estimativas são de uma demanda futura de 1,5 milhão de moradias por ano (Ministério das Cidades, 2013)[1]. O enfrentamento dessa situação encontrou um cenário propício no contexto da crise econômica internacional de 2008 quando, buscando aquecer a economia e superar a tendência de crise, o governo Lula lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, que teve imediato impacto no setor da construção civil. O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é um programa massivo de produção de moradias e foi a primeira vez que o governo brasileiro produziu uma política de enfrentamento do déficit habitacional que, de fato, incluiu famílias de baixa renda, isto é, famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos (equivalente a US$307,82).

Uma de suas particularidades é que a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), isto é, visando a população de baixa renda (Faixa 1), conta com subsídio governamental. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% de sua renda mensal. Em sua primeira versão, lançada em 2009, o MCMV envolveu a construção de 1 milhão de moradias e investimentos da ordem de R$60 bilhões (sendo R$26 bilhões em subsídios), além do que já estava previsto pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)[2]. Em sua segunda versão, em 2011, as metas e os

* Equipo de investigación: Adriana Cattai Pismel, Flávio Coutinho, Alexandra Giménes Salas

1 Postado em maio de 2013: <www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2744-9minha-casa-minha-vida-e-tema-de-apresentacao-do-ministro-aguinaldo-ribeiro-em-barcelona.html>, acesso em 30/10/2013.

2 De acordo com o próprio site do PAC: "Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país […]. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos

investimentos previstos no Programa duplicaram, e a meta de atendimento específico à demanda de famílias da Faixa 1 aumentou em relação à versão de 2009[3]. No ano de 2012, o MCMV atingiu a meta de 2.863.384 unidades habitacionais, sendo 1.311.154 unidades contratadas para Faixa 1[4]. Nesse sentido, como aponta Bonduki[5], o Programa acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab)[6] no que se refere aos recursos, elevando o patamar orçamentário em habitação — como há décadas reivindicam os grupos que defendem a efetivação da moradia digna (Bonduki, 2009). Por isso, o Programa representa um grande passo em direção ao amplo acesso à

A presença de militantes em cargos do governo possibilita aos movimentos sociais maior proximidade com os processos de tomada de decisão e, eventualmente, influenciar políticas públicas e elaborações de leis

moradia para população de baixa renda; e um importante instrumento para a redução do déficit habitacional brasileiro.

investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda […]. Teve importância fundamental para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase […]". Disponível em <www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, acesso em 30/10/2013.

3 Se em 2009 a previsão era de que 40% das moradias construídas fossem destinadas a famílias que recebessem até 3 salários mínimos, a porcentagem de moradias construídas para famílias com renda mensal de até R$1600,00, na versão II do MCMV, aumenta para 60%.

4[4] O MCMV divide-se em três faixas de renda: famílias com renda mensal bruta de até R$1.600,00 (Faixa 1); até R$3.275,00 (Faixa 2); e acima de R$3.275,00 até R$5.000,00 (Faixa 3) . Conforme consta no site do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>, acesso em 30/10/2013.

5 Nabil Bonduki foi secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente do governo Dilma, e professor e pesquisador na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Hoje é vereador da cidade de São Paulo. Foi Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992, no governo Erundina. Foi também o coordenador do Plano Nacional de Habitação.

6 Componente central da Política Nacional de Habitação (PNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009 como um plano de longo prazo articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazo, tendo como horizonte o ano de 2023. Sua construção se deu na esteira de um processo participativo que mobilizou diversos grupos sociais interessados (Bonduki, 2009: 12).

Cinco meses depois do lançamento do Programa, e como resultado da pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, o governo lançou o Minha Casa, Minha Vida - Entidades. O Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E) é uma modalidade pequena, na qual só podem ser contempladas famílias com renda mensal de até R$1600,00. O MCMV-E representa 3% do financiamento total do MCMV e consiste na destinação de recursos públicos para moradia popular que são geridos por entidades da sociedade civil. Sua principal diferença em relação ao Programa como um todo é o papel central assumido por movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil — intituladas "Entidades Organizadoras" (EOs) — na execução da política. No MCMV-E, o protagonismo é dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. São eles que elaboram a proposta de intervenção habitacional, desde a compra do terreno à seleção das famílias a serem beneficiadas. O principal diferencial do MCMV-E em relação ao MCMV, portanto, está na valorização da autogestão e da participação.

Trata-se, assim, de uma modalidade inovadora, cujo foco principal não é responder ao problema do déficit habitacional — o que seu caráter residual não permitiria realizar — mas fortalecer os movimentos sociais de luta por moradia e a rede associativa em torno da reforma urbana de uma forma mais ampla. É fundamental lembrar que o direito à moradia passou a ser reconhecido como direito humano pela Constituição Federal de 1988 — conhecida como "Constituição cidadã" — apenas em 2000, com uma emenda constitucional[7] ao seu artigo 6º, que trata dos direitos sociais fundamentais. Em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade[8], que afirma que o direito de propriedade só tem validade jurídica quando esta cumpre com sua função social, isto é, a propriedade tem que ser útil de alguma forma para a sociedade.

Assim, a modalidade Entidades tem sido saudada como uma conquista pelos movimentos sociais de moradia. A espinha dorsal do MCMV-E está na ideia da participação como forma de organização popular. A trajetória participativa no Brasil em geral tem como centro a deliberação e controle de políticas públicas (em conselhos, conferências, planos diretores, orçamento participativo etc.). Essa experiência do MCMV-E traz uma novidade e um desafio ao propor a

7 Emenda constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

8 "Estatuto da Cidade" é como ficou conhecida a Lei Federal Nº 10.257/2001, que regulamenta a função social da propriedade e prevê instrumentos participativos de planejamento urbano.

participação na execução de um programa. Esta participação se realiza em dois planos. No primeiro plano, a participação dos movimentos sociais via repasse direto de recursos federais para a implementação da política pública; no segundo, a participação das famílias beneficiárias, selecionadas e organizadas pelo movimento, na elaboração e execução do projeto habitacional. Como previsto no Programa, cabe às organizações dos movimentos sociais (na função de Entidade Organizadora) garantir as condições e promover o efetivo envolvimento das famílias beneficiárias em todas as etapas do processo. Se, no caso da participação dos movimentos como gestores da política, o que se espera é o fortalecimento de redes associativas já constituídas; no segundo caso o que se busca é fazer do processo de aquisição da moradia um processo para conquista de noções mais ampliadas de cidadania e direitos, promovendo a organização dos indivíduos — importante não apenas para o aprofundamento da democracia, mas também como estratégia para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos. Nesse particular, trata-se de driblar um problema frequente em conjuntos habitacionais populares: a venda das unidades e a não fixação das famílias de baixa renda.

As normativas do MCMV-E apresentam grandes expectativas em relação ao papel da participação no sentido de garantir a qualidade da política pública e o aprofundamento da democracia. Há, nesse sentido, uma forte sintonia entre a forma como a participação é apresentada nesses documentos oficiais e o próprio discurso dos movimentos de moradia — o que, em parte, pode ser explicado pela maior permeabilidade do Estado brasileiro, sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), às demandas dos movimentos. O trânsito de militantes para dentro da estrutura estatal nos governos Lula e Dilma é um dado da conjuntura a ser observado nesse particular. Como D'Araújo (2009) evidencia em sua pesquisa, com o governo Lula houve uma mudança no perfil dos ocupantes dos cargos públicos, principalmente de alto escalão. Quando comparado com os governos anteriores, de Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor de Melo o perfil dos ocupantes dos cargos públicos mostra um aumento substantivo de pessoas com vínculos com redes de movimentos sociais e sindicais. A presença de militantes em cargos do governo possibilita aos movimentos sociais maior proximidade com os processos de tomada de decisão e, eventualmente, influenciar políticas públicas e elaborações de leis. Estudos sugerem que ativistas que passam a trabalhar na burocracia federal frequentemente transformam os espaços de governo em espaços de militância nos quais eles continuam reivindicando o que outrora já faziam

desde a sociedade civil[9]. Acreditamos que o entusiasmo em relação ao MCMV-E está, ao menos em parte, associada a essa presença de pessoas sensíveis à agenda dos movimentos no interior do Estado[10].

Contudo, cabe considerar que as novidades representadas pelo Programa e o contexto de sua elaboração o inserem em um campo político repleto de contradições e disputas.

Como discutiremos na Parte I, para um conjunto amplo de atores na sociedade civil e no campo político institucional, os movimentos sociais não deveriam ter esse papel na implementação de uma política pública. No caso do MCMV-E, a posição dos meios de comunicação tem sido de crítica acirrada ao Programa denunciando o que definem como um privilégio: a adoção de critérios complementares para seleção das famílias beneficiárias, dentre os quais se destaca o critério da participação. Ao lado disso, frequentemente as matérias explicitam, em tom de denúncia, os vínculos históricos entre as lideranças do movimento de moradia e o Partido dos Trabalhadores. Lembramos, no entanto, que há décadas organizações sociais estabelecem parcerias com o Estado para atuação nas diversas áreas sociais, sem que isso tenha suscitado reações similares. O que parece estar em jogo são diferentes concepções de democracia, principalmente no que se refere ao lugar da participação e dos atores sociais organizados. E, por que não dizer, também o cálculo político que mira as próximas eleições presidenciais de 2014.

Outro conjunto de críticas, partindo de outro lugar, isto é, não dos setores críticos ao Programa e à participação das entidades, mas sim dos que ajudaram a construir o Programa e compõem o campo de luta pela reforma urbana, vai mais diretamente ao ponto nevrálgico do MCMV-E. As críticas lembram que são as grandes construtoras as principais beneficiadas com o MCMV, cujo centro está na valorização do investimento privado. Por isso, sugerem os autores o MCMV não apenas não enfrenta como retroalimenta padrões perversos que historicamente marcaram a produção de moradia para população de baixa renda no Brasil: a segregação sócio espacial, a baixa qualidade das moradias e dissociação entre a produção das moradias e a construção do direito à cidade (Lago, 2012). Como discutiremos na Parte I, O MCMV vai, nesse sentido, na contramão da agenda da reforma urbana.

9 Para outras pesquisas que exploram essa relação entre movimentos sociais e Estado nos governos Lula e Dilma, conferir Abers, Serafim e Tatagiba (2011) e Abers e Tatagiba (2013).

10 No caso específico da moradia, podemos citar o caso da Entrevistada 10, militante histórica do movimento de moradia da Zona Leste de São Paulo, que em 2011 assumiu o cargo de Consultora da Presidência da Caixa Econômica Federal, função que desempenha atualmente.

Diante dessa centralidade da lógica de mercado no desenho e operacionalização do MCMV, os movimentos que operam via MCMV-E enfrentam uma verdadeira saga para conseguir comprar o terreno (o qual disputam nas mesmas condições de mercado com as grandes construtoras) e aprovar o projeto na Prefeitura e na CEF. Ou seja, a criação de uma modalidade "Entidades" não significou a alteração de uma lógica de atuação de mercado. É por esse motivo que, desde a criação do MCMV-E, os movimentos vão buscando alterar as normas do Programa para conseguir atuar nesse cenário altamente adverso.

No primeiro plano, a participação dos movimentos sociais via repasse direto de recursos federais para a implementação da política pública; no segundo, a participação das famílias beneficiárias, selecionadas e organizadas pelo movimento, na elaboração e execução do projeto habitacional.

No decorrer da pesquisa pudemos conversar com várias lideranças de movimentos socais, não apenas em Campinas, mas também em São Paulo, e todas compartilharam essas críticas relativas à excessiva burocracia e ao fato de terem que disputar terrenos, em situação de extrema desigualdade de recursos, com as grandes construtoras. Não obstante as críticas ao MCMV, todas as lideranças continuam afirmando que o MCMV-E é uma conquista dos movimentos, e que o caminho é lutar para aperfeiçoar tal modalidade. Tanto que as lideranças que tiveram projetos aprovados e que estão em fase de construção, no geral já estão com novos projetos em andamento ou em fase de aprovação pela CEF.

Trata-se, portanto, de um cenário político complexo e analiticamente desafiador, diante do qual nossa postura tem sido reconhecer, acolher e interpretar os sinais contraditórios que emergem da experiência. De fato acabamos por trazer mais complexidade para o terreno empírico quando decidimos nos deslocar dessa análise mais geral em direção ao processo concreto de implementação do MCMV-E num território específico, a cidade de Campinas. Com esse objetivo buscamos recuperar a participação nos dois planos aos quais nos referimos: a participação dos movimentos e a participação das famílias atendidas. São planos que estão profundamente imbricados uma

vez que a qualidade da participação depende da natureza da relação que o movimento consegue estabelecer com essas famílias ao longo do processo. Os resultados explicitam as contradições do MCMV-E e os limites da experiência no contexto de Campinas, uma cidade com movimentos sociais muito fragmentados e com pouca capacidade de intervenção pública.

O desenho e a metodologia da pesquisa

O problema enfrentado por esta pesquisa foi investigar em que medida a implementação do MCMV-E possibilitou de fato o fortalecimento das Entidades Organizadoras, a qualidade dos projetos habitacionais e a organização dos moradores. O objetivo geral da pesquisa foi entender se as expectativas dos idealizadores da modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida (incluindo aqui os próprios movimentos sociais que ajudaram a desenhá-lo) foram cumpridas. Segundo essas expectativas haveria, de um lado, o fortalecimento do movimento ou da rede associativa em seu entorno, e de outro, uma participação efetiva dos beneficiários no processo de gestão da obra e nos seus resultados, ou seja, uma obra de melhor qualidade, com moradores mais integrados entre si, com maior permanência no território, com menor inadimplência, e em geral mais sensíveis ao associativismo e à defesa dos direitos de cidadania.

Elegemos como caso empírico o Residencial Novo Mundo II, na cidade de Campinas. Esse é o único empreendimento do MCMV-E na cidade, o que também já é um indicativo dos problemas enfrentados na Prefeitura para a aprovação dos terrenos e dos projetos. Em Campinas há cinco entidades habilitadas para participar do MCMV-E, a Cooperativa Araras, responsável pelo Novo Mundo; a Associação Conjunto Residencial Jardim São Pedro; a Associação do Conjunto Habitacional Sol Nascente; a Andorinhas Associação Moradores Conjunto Habitacional; e a Vipcooper Cooperativa Habitacional. O Residencial Novo Mundo II foi entregue em 2009 e organizado por um grupo com uma longa história de luta pela moradia em Campinas, que realizou o empreendimento por meio da Cooperativa Araras[11], contando com um financiamento no valor de R$5.294.161,79 (equivalente a US$2.356.311,98), no âmbito do MCMV-E. Cento e dez famílias foram beneficiadas pelo empreendimento.

Partindo desse caso empírico, nossa pesquisa buscou alcançar os seguintes objetivos específicos:

11 Contaremos a história desse grupo na Parte II deste relatório.

1| Analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida com ênfase na modalidade específica do Minha Casa Minha Vida - Entidades;

2| Compreender o histórico de formação e mobilização do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras e sua atuação na área das políticas habitacionais para população de baixa renda;

3| Identificar e analisar as metodologias participativas utilizadas para o engajamento das famílias beneficiárias desde o processo de seleção dos beneficiários até a fase de pós-ocupação;

4| Identificar a percepção dos beneficiários acerca de sua participação nos empreendimentos, avaliando: a) possíveis mudanças nos vínculos associativos e disposição para o engajamento comunitário; b) mudanças nos padrões de relação com a Cooperativa e suas lideranças; c) mudanças no sentimento de empoderamento; d) capacidade de associar a luta pela moradia com a conquista da cidadania.

5| Identificar e analisar os principais obstáculos e propor recomendações no sentido da melhoria do MCMV-E, no que se refere à questão da participação.

Uma de nossas estratégias de pesquisa foi a realização de entrevistas. No total foram realizadas 11 entrevistas, entre militantes do movimento de moradia atualmente articulados em torno da Cooperativa Araras; antigos militantes para reconstituição da história do movimento de moradia em Campinas; especialista na história da participação na área da habitação em Campinas; advogado envolvido com as famílias da Vila União[12]; representantes da Caixa Econômica Federal em Brasília; técnicos sociais responsáveis pelo Trabalho Técnico-Social no Novo Mundo II. As entrevistas foram realizadas na Cooperativa Araras, na residência dos entrevistados, em seus locais de trabalho e em escritórios em Brasília, de acordo com a conveniência dos nossos entrevistados.

Outra importante ação da pesquisa consistiu nas visitas ao Residencial Novo Mundo II para conversas com os moradores. Foram

12 Como contaremos mais adiante, o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras, que constrói o Novo Mundo II, remete à formação da Vila União, um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina, nos anos noventa.

entrevistadas 15 pessoas, no total. A princípio montamos um roteiro com um conjunto de questões para entrevista com os moradores. Mas, no decorrer do processo percebemos que diante das dificuldades em resgatar a memória do processo participativo, o mais adequado seria apenas abrir a discussão evocando um ou dois pontos e deixar que as pessoas se manifestassem livremente. Invariavelmente os problemas no pós-ocupação foram os pontos que mais se destacaram na narrativa. Os moradores eram escolhidos de forma aleatória, à medida que percorríamos as quadras do empreendimento. As conversas duravam aproximadamente 30 minutos e eram realizadas no interior da moradia ou na calçada da casa, seguindo a conveniência do entrevistado. Essas conversas não foram gravadas. Produzimos relatórios de campo ao final de cada dia de trabalho. Por se tratar de um empreendimento localizado em um "bairro dormitório" (ou seja, a maioria das pessoas se desloca cedo para trabalhar em outras partes da cidade e só voltam à noite para dormir)[13], nossas visitas ocorreram aos sábados, entre os dias 14 de setembro e 05 de outubro, totalizando quatro dias de visitas. Para além da conversa com os moradores, essas idas permitiram observar a forma como os moradores se apropriavam do espaço e do entorno. Nos dias ensolarados, sentíamos a aridez do cimento e a falta das árvores e também fomos testemunhas da falta de espaços de lazer e sociabilidade. Cabe destacar ainda a receptividade dos moradores, no geral muito dispostos a contar suas histórias.

Outra frente importante de ação da pesquisa foi a análise documental, que compreendeu os seguintes temas: a) análise dos documentos oficiais sobre o Minha Casa, Minha Vida e Minha Casa, Minha Vida - Entidades; b) análise das normativas da Caixa Econômica Federal e Secretaria Nacional de Habitação, sobre o Trabalho Técnico Social (TTS); c) análise dos documentos do empreendimento Novo Mundo II, tais como contrato com a Caixa Econômica Federal, o Plano de Trabalho Técnico Social, atas das reuniões realizadas com os moradores; d) análise do banco de dados do cadastro das famílias beneficiárias; e) recortes de jornal e demais documentos sobre a história do grupo que organizou o Novo Mundo II, cuja história remonta à criação de outro bairro, a Vila União e sobre a atuação da Cooperativa Araras e as relações entre os moradores da Vila União e a Cooperativa Araras; f) análise do plano municipal de Habitação de Campinas; g) acompanhamento das notícias veiculadas na imprensa sobre o MCMV

13 O Residencial Novo Mundo II localiza-se no bairro Novo Mundo que, por sua vez, compõe a região do Campo Grande. Falaremos mais sobre o Campo Grande na Parte II deste artigo.

e MCMV-E. O levantamento e análise documental foram realizados entre os meses de junho a outubro.

Por fim, realizamos uma ampla revisão bibliográfica, de teses, dissertações e artigos, versando sobre os seguintes temas: a) análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Minha Vida - Entidades; b) análise sobre trabalho técnico social e sobre a participação na implementação de políticas sociais; c) ações coletivas em torno da moradia na cidade de Campinas.

A partir da associação desse conjunto de ações, buscamos compreender a dinâmica, natureza e a qualidade da participação no empreendimento Novo Mundo II, buscando responder às seguintes questões:

Durante o regime militar (1964-1985), a política habitacional era estatal e centralizada e os recursos destinados à produção de moradias eram alocados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

1| Como se deu o engajamento das famílias beneficiárias no empreendimento?

2| O que se pode afirmar acerca do nível e da qualidade dessa participação?

3| Quais os impactos desse processo sobre os beneficiários em termos de engajamento comunitário, capital social, ampliação do sentimento de cidadania, etc.?

4| Que recomendação específica podemos extrair dessa análise para o fortalecimento das dinâmicas participativas no âmbito do MCMV-E e do Programa de uma forma geral?

Hipóteses e "achados" da pesquisa

Partimos da hipótese de que em empreendimentos do MCMV-E, sob a responsabilidade dos movimentos sociais, encontraríamos fortes incentivos à participação das famílias atendidas em todas as etapas do processo da intervenção habitacional, minimizando os desafios colocados à participação em contextos de pobreza e desigualdade

acentuadas. Como resultado desse processo, teríamos: a) o fortalecimento das relações entre movimento e suas bases; b) a ampliação das visões de mundo dos beneficiários pela incorporação das noções de direito e cidadania no processo de conquista da moradia; c) o fortalecimento dos movimentos, isto é, das Entidades Organizadoras; d) qualidade da obra habitacional.

Mas, logo nos primeiros meses de pesquisa no Novo Mundo II, identificamos que nossa hipótese inicial não se confirmaria plenamente. De fato, no decorrer da pesquisa, verificamos que os resultados a), b) e d) não se confirmaram, e o c) foi confirmado de uma maneira muito particular. O que observamos no Novo Mundo II foi uma participação de baixa qualidade da qual não era razoável supor o fortalecimento da relação entre a EO e sua base, tampouco a ampliação das concepções de direito e cidadania junto às famílias atendidas. Não é possível dizer que houve um engajamento de fato dos futuros moradores na gestão do projeto. Até houve algum esforço, por parte da Entidade, nesta direção com cursos, informações, reuniões abertas, etc. Mas este esforço não foi suficiente. No entanto, observamos que o processo de construção fortaleceu a Cooperativa Araras enquanto instituição: Carlão, uma das principais lideranças da Vila União, foi eleito vereador pelo PT (vale destacar que em sua primeira disputa eleitoral, foi o vereador do PT mais votado na cidade no pleito de 2012); foi feito um cadastro de possíveis moradores, o que possibilitou que a cooperativa entrasse em contato com parte da demanda por moradia da cidade; tiveram a possibilidade de se cadastrar e ser inseridos no programa federal MCMV-E, e de alguma forma puderam se relacionar mais a outros movimentos de moradia da cidade.

Passamos então a buscar compreender as razões pelas quais a participação no Novo Mundo II teve essas características, e encontramos no *perfil* e no *repertório de atuação* do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras as dimensões explicativas mais importantes.

Em relação à primeira dimensão explicativa, cabe assinalar que as pessoas articuladas em torno da Cooperativa Araras têm um histórico de mobilização que remete à luta dos mutuários da Caixa Econômica Federal no bairro Vila União, em Campinas, que, durante mais de uma década, lutaram pelo direito de pagar um preço justo por suas moradias[14]. Esse processo foi muito semelhante à forma de atuação típica das associações de moradores, que se organizam em torno

14 Contaremos essa história na Parte II.

de sua demanda específica, e não de movimentos sociais, que atuariam mais no sentido de agregar e organizar uma base social formando-a politicamente em torno da agenda de luta por direitos. Em 2004, esse grupo disputou e assumiu o controle da Cooperativa Araras, e usou essa Cooperativa para produzir moradias para população de baixa renda, primeiro via Crédito Solidário[15] e depois via Minha Casa Minha Vida - Entidades.

O segundo fator, indissociável do primeiro, foi a ausência de base previamente existente e a impossibilidade de criá-la em um tempo curto. Isso pode parecer um detalhe, mas de fato neste caso fez diferença, porque a modalidade Entidades do Programa exige que em pouco tempo — o tempo da construção da obra — se "crie" uma comunidade, com vida associativa intensa. De certa forma, no Novo Mundo II o processo foi invertido: ao invés de possuir uma base organizada à qual seriam atribuídas as unidades habitacionais construídas por meio do MCMV-E, a Cooperativa precisou criar uma demanda — o que foi feito a partir de um recrutamento aleatório baseado em relações pessoais. Uma vez recrutadas as famílias, a Cooperativa teria que enfrentar o desafio de organizá-las e engajá-las nos processos participativos durante a construção do empreendimento, o que não foi possível. As reuniões eram informativas e não envolviam de fato as pessoas no processo. Desse modo, o tipo de relação estabelecida entre a Cooperativa Araras e as famílias foram relações que se assemelhavam a relações mercantis, com a Cooperativa atuando como um agente imobiliário, quando o que era previsto era que atuasse como um ator que incita e favorece processos de organização comunitária e politização do cotidiano. Os princípios da autogestão não se verificaram na prática, no caso do Novo Mundo II.

Nos próximos itens, apresentaremos esses resultados da nossa pesquisa. A argumentação está estruturada em duas partes. Na Parte I, apresentaremos o Programa Minha Casa, Minha Vida e as especificidades da modalidade Entidades, bem como seus pressupostos, as críticas feitas a ela e as polêmicas que tem suscitado. Na Parte II,

15 O Programa Crédito Solidário (PCS) foi aprovado em abril de 2004 pelo Ministério das Cidades e foi o primeiro programa habitacional do governo Lula. Seu funcionamento é similar ao do MCMV, dessa forma as entidades devem submeter projetos habitacionais e são responsáveis por geridos até o final das obras e organizar a demanda de beneficiários. Contudo, apesar de ambos receberem financiamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o PCS é um programa de financiamento, no qual os beneficiários devem retornar integralmente o valor do investimento em até 20 anos; o MCMV-E, por ser um programa subsidiado, tem o valor da prestação do financiamento baseado na renda familiar do beneficiário, cujas parcelas de financiamento correspondem a 5% de sua renda familiar mensal. "Entre 2007 e 2010, o Programa Crédito Solidário realizou 21.223 contratos com associações e cooperativas, com investimento de R$381 milhões" (Lago, 2011: 08).

iniciamos com uma apresentação dos processos de urbanização e da ocupação do território da cidade de Campinas e seguimos com a avaliação do Minha Casa Minha Vida - Entidades na cidade a partir do caso do empreendimento Novo Mundo II.

Parte I. Minha Casa, Minha Vida e a Modalidade "Entidades": Desenho e Disputas

Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)

No Brasil, a história da construção da política habitacional é marcada, por um lado, pela fragmentação institucional e pela descontinuidade de programas, acompanhando as mudanças de governo e rumos da economia (Arretche, 2002). Por outro lado, essa história também pode ser contada a partir do esforço de atores organizados que, ao longo das três últimas décadas, pressionaram pela inclusão da agenda da reforma urbana como tema do debate público, pela ampliação dos espaços de participação e pelo acesso da população de baixa renda à moradia digna (Rolnik, 2009; Lago, 2012; Rodrigues, 2013).

Durante o regime militar (1964-1985), a política habitacional era estatal e centralizada e os recursos destinados à produção de moradias eram alocados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Porém, os primeiros anos da redemocratização do país não foram significativos para a estruturação do setor da habitação: o BNH foi extinto, houve desarticulação institucional, elevada inflação e baixo crescimento econômico. O que se via, nesse período, era uma política frágil e com reduzida capacidade decisória, visto que as competências referentes ao setor habitacional estavam pulverizadas em diferentes órgãos públicos.

Essa política habitacional frágil e desarticulada perdurou de 1986 até 2003, quando a construção e articulação a nível federal da política habitacional foi retomada pelo governo Lula, graças ao compromisso firmado de priorizar a área da habitação (Dias, 2012: 40). A proposta do governo[16] para a reestruturação da política habitacional federal propunha a criação de um arranjo institucional que articulasse a política federal de habitação dentro de uma perspectiva descentralizada que incluísse os entes subnacionais, tal como exigia a Constituição de 1988, e o levantamento e garantia de disponibilidade dos recursos necessários à efetivação e continuidade dessa política.

16 O projeto habitacional desse governo, chamado Projeto Moradia, foi elaborado em 2000 por uma equipe que reunia diferentes segmentos da sociedade interessados no tema (acadêmicos, movimentos sociais, ONGs, empresários, sindicatos, gestores públicos) (Bonduki, 2009).

Com esse objetivo, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades[17] com a proposta de garantir a gestão e o controle social e coordenar a articulação institucional entre os três entes da federação (União, estados e municípios) (Bonduki, 2009). Esse novo Ministério teve como desafio condensar os programas habitacionais e projetos de gestão das cidades que se encontravam, até então, dispersos em outros ministérios e secretarias, passando a pensá-los de forma mais ampla e direcionada para perfis diferentes da demanda por habitação, priorizando os projetos de interesse social (Rodrigues, 2013: 08).

A forma de implementação dos grandes projetos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi ignorar a institucionalidade democrática que a muito custo vem se consolidando no Brasil no Brasil

Mas, ao mesmo tempo em que a dimensão institucional da mudança na política habitacional se dava de forma acelerada, problemas ligados à manutenção da governabilidade num contexto de crise política[18] levou a mudanças de direção na gestão do Ministério das Cidades com a saída do Ministro Olívio Dutra (do PT) e a entrada de Márcio Fortes, do PP (Partido Conservador, que integra a base aliada do governo federal) o que impactou negativamente o rumo das reformas. Também o equacionamento financeiro requerido pelas mudanças institucionais seguia a passos lentos.

Somente a partir de 2007, na segunda gestão do governo Lula, com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que foram destinados recursos orçamentários para o setor da habitação. Em 2008, a crise financeira causou a paralisação do setor imobiliário, que se encontrava em pleno crescimento, e a queda das ações das empresas na bolsa de valores (Bonduki, 2009). Por meio do investimento

17 O Ministério das Cidades não atuaria apenas na coordenação da política habitacional, mas também na articulação das políticas setoriais urbanas (Saneamento, Mobilidade Urbana, Programas Urbanos, além da Habitação).

18 Referimo-nos as denúncias de corrupção envolvendo membros do governo e do Partido dos Trabalhadores conhecidas como "mensalão", em 2005.

na cadeia produtiva do setor construtivo, o governo buscou reaquecer a economia interna e estimular a geração de emprego. É nesse contexto que surge o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

O MCMV foi criado em abril de 2009 pelo Governo Federal com o propósito de viabilizar a produção e a compra de novas unidades habitacionais, visando suprir o déficit habitacional no país. Sua operadora é a Caixa Econômica Federal (CEF), um banco público, fiscalizado pelo Banco Central e subordinado ao Ministério da Fazenda[19]. O MCMV subsidia a aquisição de imóveis para as famílias com renda de até R$1.600,00 (US$712,12) e facilita as condições para acesso ao imóvel para famílias com renda de até R$5.000,00 (US$2.225,39). O MCMV identifica três faixas de renda para as famílias beneficiárias:

- *Faixa 1*. Famílias com renda mensal bruta de até R$1.600,00 (US$712,12).
- *Faixa 2*. Famílias com renda mensal bruta de até R$3.275,00 (US$1.457,63).
- *Faixa 3*. Famílias com renda mensal bruta acima de R$3.275,00 (US$1.457,63) até R$5.000,00 (US$2.225,39).

Para a Faixa 1, que é onde se concentra o déficit habitacional, o MCMV prevê três modalidades com subsídio parcial ou total da União:

- *Modalidade Construtora:* A execução das obras do empreendimento é realizada por uma construtora contratada pela Caixa Econômica Federal (CEF), que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. A Prefeitura é quem indica as famílias. Nessa modalidade, a maior parte do subsídio vem da União. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% de sua renda mensal, com prestação mínima de R$25,00 (US$11,13), com duração de 10 anos. O beneficiário deve estar incluído no CadÚnico[20], mantido pela Prefeitura.

19 Por gerenciar e administrar recursos públicos, a Caixa Econômica Federal é considerada agente fundamental nas políticas públicas do governo federal.

20 O Cadastro Único (CadÚnico) é um cadastro coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é utilizado para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda que fazem parte dos Programas Sociais do Governo e seus dados podem ser usados na elaboração de políticas públicas que visam à redução da vulnerabilidade social. Os governos estaduais e municipais também podem ter acesso às informações socioeconômicas das famílias inscritas. No caso do MCMV, as prefeituras municipais tem liberdade para organizar a demanda de seus empreendimentos. Após selecionados os nomes de seus futuros moradores, ela deve cadastrá-los no CadÚnico para que sejam analisado pela Caixa e, caso não haja nenhum impedimento, estejam aptos a integrar a lista oficial de beneficiários.

- *Modalidade Entidades:* São organizações como cooperativas habitacionais ou mistas, movimentos sociais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos que realizam o projeto e indicam a demanda. Aqui também a maior parte do subsídio é da União e o percentual e valores da parcela paga pelo beneficiário continuam os mesmos, ou seja, 5% da renda e mínimo de R$25,00 (US$11,13) mensais, com duração de 10 anos. O beneficiário deve estar incluído no Cadúnico, mantido pela Prefeitura.

- *Municípios com até 50 mil habitantes:* destina-se a municípios com população de até 50 mil habitantes, que não integrem as regiões metropolitanas das capitais estaduais. O subsídio é também da União[21].

As condições de entrada na Faixa 1 do MCMV são mais elásticas do que em outros programas de política pública de habitação, pois não restringe o acesso das famílias com restrições cadastrais, que participam de outros programas sociais do governo ou que não possuam comprovação de renda. Segundo dados divulgados pela Caixa Econômica Federal, até o ano de 2012, o MCMV tinha alcançado a contratação de um total de 2.863.384 unidades habitacionais no país, considerando as três faixas de renda[22]. Ainda segundo os dados oficiais, o percentual de unidades contratadas por faixa de renda foi: 46% na Faixa 1; 43% na Faixa 2; e 11% na Faixa 3[23]. Contudo, quando analisamos o valor do investimento, a distribuição entre as faixas de renda se altera. De um montante de investimento no valor de 183,5 bilhões, 33% foram investidos na Faixa 1; 53% na Faixa 2; e 15% na Faixa 3[24].

O protagonismo do setor privado e suas consequências

Concordamos com Bonduki (2009) quando ele afirma que é preciso dar crédito ao MCMV, pois ele representa avanços (ainda que tímidos)

21 Para além dessas três modalidades, o MCMV também prevê a aquisição por meio do uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para renda de até R$5.000,00; e a modalidade Rural, destinada a agricultores e familiares e trabalhadores rurais com renda anual bruta de até R$15 mil, para o Grupo 1, de R$15 mil a R$30 mil para o Grupo 2 e de R$30 mil a R$60 mil para o Grupo 3.

22 Fonte: <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo-saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

23 Fonte: Portal Planalto com informação do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

24 Fonte: Portal Planalto com informação do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

na política habitacional, especialmente ao contemplar, em sua formulação, recomendações do Estatuto da Cidade e algumas reivindicações de movimentos populares: a alocação de um volume de recursos jamais visto em um programa habitacional de interesse social e o acesso de famílias de baixa renda — que não conseguiam acessar o mercado habitacional — à casa própria por meio de subsídios que podem chegar até 99,9% do valor total da moradia. Contudo, como o próprio Bonduki (2009) e um conjunto de outros analistas apontam, reconhecer os avanços em termos de recursos para a habitação subsidiada e inclusão de famílias de baixa renda não significa ignorar os sérios problemas desse Programa habitacional, conforme já adiantamos na Introdução.

As principais críticas em relação ao MCMV destacam: a) a desconsideração dos canais institucionais e participativos na elaboração e operacionalização do Programa; b) a desconsideração de questões relativas à reforma fundiária; c) a reprodução do padrão de segregação sócio espacial na localização dos novos empreendimentos; d) a baixa qualidade das moradias. Como motor dessa dinâmica está a centralidade conferida às grandes construtoras.

A forma de implementação dos grandes projetos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi ignorar a institucionalidade democrática que a muito custo vem se consolidando no Brasil, como é o caso dos espaços institucionais de participação, sistemas de políticas públicas, regulamentações voltadas a garantir o direito das minorias, etc. No caso do MCMV, esse paralelismo é evidente. Na concepção do Programa, o Ministério das Cidades não teve qualquer papel relevante; o Plano Nacional de Habitação[25] foi ignorado em sua quase totalidade; o Estatuto da Cidade não foi tomado como um elemento definidor dos investimentos; o Conselho das Cidades sequer foi consultado; e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu Conselho, foram dispensados. A análise do IPEA vai direto ao ponto quando afirma: "O MCMV esvazia os esforços da sociedade brasileira em construir uma nova política habitacional, consubstanciada no SNHIS" (Krause, Balbin e Neto, 2013: 47)[26].

Cabe ainda considerar que nenhuma parte dos vultosos recursos em jogo nesse programa foi destinado ao FNHIS. O governo alocou os recursos em outro fundo público, mais "maleável e desregulado"

25 O PlanHab é um instrumento para a implementação na nova Política Nacional de Habitação criado no governo Lula, ou seja, ele oferece um planejamento das ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos (Bonduki, 2009).

26 As análises de Regina Ferreira (2012) vão nessa mesma direção.

(Arantes e Fix, 2009) que não possui conselho para o exercício do controle social, dando, assim, total controle ao governo federal no manejo dos recursos. Isso significa também que os governos subnacionais que tiverem interesse em aderir ao programa não precisarão mobilizar os conselhos, fundos e planos de HIS criados por incentivo do SNHIS, já que os recursos são acessados via FAR. E os municípios e estados que não tiverem criado esses instrumentos de gestão até agora não precisarão criá-los para acessar os recursos. Mais uma vez citando Bonduki, "o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para

Um programa federal efetivamente descentralizado se caracterizaria pela transferência da gestão aos governos subnacionais incumbidos de implementar essa política.

atacar um problema brasileiro crônico" (Bonduki, 2009: 8). Essa "estratégia estrutural" previa a centralização de recursos em um fundo único para HIS, acompanhada da descentralização e da ordenação das intervenções através dos planos de HIS locais, construídos de acordo com a realidade local e por meio da participação da sociedade civil.

Não existe, no desenho do MCMV, uma instância formal de interlocução dos representantes dos poderes públicos dos três níveis da federação. A arena formal prevista para exercer o acompanhamento e a avaliação do programa é um comitê composto por membros dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Casa Civil e das Cidades. Não há espaço de participação garantido aos representantes do poder público estadual ou municipal nem da sociedade civil, o que seria possível se o programa reconhecesse o papel do Conselho das Cidades (ConCidades) no SNHIS[27].

Um programa federal efetivamente descentralizado se caracterizaria pela transferência da gestão aos governos subnacionais

27 O decreto que regulamenta a lei de criação do MCMV prevê que órgãos e entidades da administração pública federal direta ou indireta *podem ser convidados* a participar do comitê pelo Ministério do Planejamento, e que dados e informações serão disponibilizados pelo comitê ao ConCidades. Não há referência à administração estadual ou municipal (Decreto 7499 de 2011).

incumbidos de implementar essa política. O que se vê no caso do MCMV é que os estados e municípios não assumem a função de gestão. Para além da assinatura do termo de adesão, sua atribuição fundamental é a realização do cadastro, seleção e indicação à CEF das famílias que serão atendidas pelo Programa[28]. Depois de feito isso, quem deve tomar a iniciativa na proposição de uma intervenção habitacional não é o município, mas sim as empresas construtoras, que se dirigem à CEF, apresentam propostas de intervenção e executam os projetos aprovados pela CEF, estabelecendo ou não parcerias com estados e municípios. Como avalia Regina Ferreira:

> É um programa dos governos Lula e Dilma que responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. (Ferreira, 2012: 09)

O protagonismo do setor privado é ainda mais marcante. Como vimos, cabe às empresas propor uma intervenção. Ou seja, depende do interesse (ou desinteresse) dos empresários em realizar os projetos em determinada localidade (e não em outra)[29]. E nesse sentido fica claro como a disponibilidade do município e do estado em oferecer melhores condições para o setor privado da construção (mais desonerações, mais terrenos, mais complementações) cria um campo de competição cujos maiores beneficiários são as empresas.

A gestão do programa fica a cargo do MinCidades, mas no nível local quem se ocupa da gestão dos empreendimentos são as empresas. Ou seja, como bem apontam Arantes e Fix (2009), a "aposta" é que a iniciativa privada atue como "agente motor do processo". Nesse diapasão, o MCMV estimula a construção de moradia sem atender ao princípio do direito à cidade, que pressupõe o direito à moradia digna para todos, e reforça o padrão de segregação sócio espacial historicamente presente na ocupação do território brasileiro. Sobre esse mesmo ponto, Mineiro e Rodrigues avaliam:

28 Cabe ainda aos municípios e estados oferecer contrapartidas na forma de ações que facilitem a execução dos projetos, como a doação de terrenos em áreas urbanas, implementação de desoneração tributária, implementação (pelos municípios) de instrumentos do Estatuto da Cidade, viabilização de infraestrutura adequada entre outras medidas correlatas.

29 E nesse sentido fica claro como a disponibilidade do município e do estado em oferecer melhores condições para o setor privado da construção (mais desonerações, mais terrenos, mais complementações) cria um campo de competição cujos maiores beneficiários são as empresas.

> 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. (Mineiro e Rodrigues, 2013: 43)

Não é incomum a construção de moradias em terrenos com infraestrutura precária e com grande dificuldade de acesso aos bens públicos, nas periferias das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos: "São bairros inacabados, localizados em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção ou nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda não há sinais de cidade" (Lago, 2011: 6). E continua:

> 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 sessenta e setenta 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. (Lago, 2011: 7-8)

Ao se referir à geografia gerada no MCMV, o documento do IPEA também destaca esse processo de "urbanização sem cidade":

> O MCMV vai (con)formando/configurando seu espaço. De maneira muito genérica e ainda exploratória, esse "mapa" do MCMV parece não se contrapor à geografia que explica o processo de urbanização brasileiro, de assentamento dos mais pobres em periferias distantes, com o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida […]. E, não obstante, de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade. (Krause, Balbin e Neto, 2013: 48)

O conjunto habitacional abaixo, construído via MCMV em 2012 e 2013, literalmente construído no meio da mata, é uma trágica evidência desses processos aos quais acabamos de nos referir: construção de moradia popular em flagrante oposição à mais vaga ideia de direito à cidade.



Empreendimento Viver Melhor, em Manaus/ Amazonas, 2013.

A modalidade "Entidades": a valorização da autogestão

A autogestão é um processo no qual os futuros moradores administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, e se beneficiam dos resultados que só o trabalho coletivo pode propiciar (Bonduki, 1992: 18-19). Em um Seminário realizado na cidade de Campinas, Evaniza Rodrigues reitera os ganhos desse processo: "a autogestão consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas". Essa compreensão da autogestão como forma de construção da vida comunitária e de construção do próprio indivíduo como sujeito portador de direitos, também é destacada nas análises de Naime (2012) que afirma que em programas de habitação por autogestão uma questão importante é a formação do grupo e a sua identificação com a entidade organizadora. "A proposta de autogestão extrapola a produção da habitação por meio da obtenção de financiamento de um grupo; tem a ver com o ideário de coletividade, convivência e compartilhamento" (Naime, 2012: 83). Nessa mesma direção, Bonduki destaca o papel da autogestão enquanto mecanismo de empoderamento comunitário, ao definir a autogestão como um processo no qual

> os futuros moradores organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o

> empreendimento. Seria uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar. (Bonduki, 1992: 18-19)

Ao lado da moradia popular subsidiada pelo Estado, a autogestão há mais de três décadas compõe uma das principais bandeiras de luta das organizações que compõem o movimento nacional de moradia.

Cinco meses após o lançamento do MCMV, o Governo lançou a modalidade Minha Casa, Minha Vida - Entidades, a partir

Não é incomum a construção de moradias em terrenos com infraestrutura precária e com grande dificuldade de acesso aos bens públicos, nas periferias das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos...

da publicação da Lei nº 11.977, de 2011. O MCMV-E é uma nova versão do Programa Crédito Solidário, que foi criado em 2005 para financiar empreendimentos auto gestionários para famílias com até três salários mínimos. Também no caso do Crédito Solidário, as organizações da sociedade civil se responsabilizavam pelo empreendimento. Contudo, há diferenças marcantes entre os dois programas, especialmente no que se refere ao modo como cada um lida com a questão de financiamento.

O Crédito Solidário é um programa de financiamento no qual o beneficiário retorna integralmente o valor de investimento, em até 20 anos, sem taxa de juros, o que já era considerado um avanço. O MCMV-E, por sua vez, não parte do valor financiado, mas sim da capacidade de pagamento da família beneficiária, fixando as mensalidades em 5% da renda familiar, por um período de dez anos. Assim, a mensalidade do MCMV-E muitas vezes é um valor simbólico e educativo. Esta proposta de moradia popular subsidiada sempre fez parte das demandas dos movimentos de moradia no Brasil. Em documento de 2007, a UNMP afirmava:

> A falta de uma forte política de subsídio, recursos massivos para as regiões metropolitanas, integração das políticas setoriais, programas que fortaleçam a e 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. (Citado por Rodrigues, 2013: 76)

Outra inovação trazida pelo MCMV-E, em comparação com o Crédito Solidário, foi a possibilidade de que pessoas "com o nome sujo", ou seja, com restrições cadastrais em função de dívidas no comércio, possam participar do Programa.

O MCMV-E, voltado exclusivamente para atender a Faixa 1, concede financiamento diretamente aos movimentos (na condição de EO) usando os recursos do Orçamento Geral da União, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social. São as entidades que organizam a demanda e definem os futuros moradores, a partir de uma associação entre os critérios de renda e outros critérios definidos pela própria EO, em geral a participação nas atividades promovidas pelo movimento. No início a EO indicava as famílias e essas assinavam o contrato com a CEF. Depois, por pressão do movimento, foi aprovada a modalidade de "compra antecipada do terreno"[30], com aquisição dos terrenos em nome da entidade e as famílias assinavam o termo de adesão, tornando-se proprietárias, com contrato em seu nome, somente no momento de entrega das chaves.

Cabe aos movimentos, como entidades organizadoras, um grande conjunto de tarefas. Elas devem congregar, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de todas as etapas do projeto habitacional. Elas responsabilizam-se perante a Caixa pela execução de todas as atividades necessárias à intervenção habitacional e espera-se que isso seja feito sempre em interação com as famílias beneficiárias. As EOs podem escolher o regime de construção do empreendimento, dentre as seguintes alternativas: mutirão, administração direta (que é a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial de serviços que demandem especialização) e empreitada global (que é quando a entidade contrata uma construtora para execução total do empreendimento, sob gestão da EO e dos beneficiários). Embora não tenhamos dados seguros, estudos sugerem que o mais comum é a combinação entre administração direta e mutirão parcial. Ou seja, a entidade contrata

30 "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" (Lago, 2012: 35).

empresas para serviços específicos e utiliza a mão de obra das famílias pra realização de serviços que exigem pouca qualificação, como limpeza do canteiro de obra.

É importante esclarecer que a modalidade Entidades foi criada para responder à demanda de movimentos sociais de luta por moradia que se sentiram excluídos do processo de elaboração e execução do MCMV — cujo protagonismo, como vimos, é do setor privado. Como relata Evaniza Rodrigues:

> No final de 2008 e início de 2009, os movimentos e o Fórum Nacional da Reforma Urbana realizam diversas atividades de mobilização, como a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, em novembro de 2008, com ocupações e manifestações em diversos estados. Dessas mobilizações são reabertos alguns canais de negociação, que culminam com uma audiência pública com o Presidente da República e outra com a então Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, no início de 2009, quando os movimentos apresentam propostas para serem incluídas ao "pacote habitacional" e reivindicam que parte das 1 milhão de casas fosse construída por autogestão. (Rodrigues, 2013: 72)

Essa demanda foi de certa forma incorporada pelo PlanHab de 2009, no qual a autogestão foi reconhecida como prática importante para sanar o problema do déficit habitacional. No documento final retirado do 11º Encontro Nacional da União Nacional de Moradia Popular esse vínculo entre a autogestão e a política pública de habitação de interesse social foi justificado nos seguintes termos:

> A produção social deve fazer parte do Sistema Nacional de Habitação como uma de suas expressões. Deve ser reconhecida, apoiada e promovida por ações do poder público em nível nacional, estadual e municipal. A possibilidade das cooperativas e associações em acessar recursos dos fundos nacional, estaduais e municipais, promovendo ações habitacionais, deve estar prevista em todos os programas habitacionais como um modalidade e concepção de gestão, nos convênios e contratações, valorizando a organização comunitária e o saber popular. (UNMP, 2008: Relatório do Encontro Nacional)

Vemos então como há um investimento dos movimentos de moradia articulados em torno das quatro redes nacionais — União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP) e Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) — na construção

de um campo político favorável não apenas à ideia de uma política de habitação popular completamente subsidiada pelo Estado, como também pela autogestão como forma de produção social da moradia que valoriza a participação e o saber popular. Dentre essas organizadoras a UNMP se destaca pela ênfase que as formas de luta institucional, em especial o esforço de incidir sobre as políticas habitacionais, assumem em seu repertório de ação.

Dilemas e desafios da autogestão do MCMV-E

A realização do ideário da autogestão enfrenta muitos desafios. A modalidade Entidades, além de receber uma porção irrisória do financiamento — 3% em relação ao MCMV— mantém-se constrangida pelas características mais gerais do MCMV. Como analisa Rodrigues: "O MCMV-E ainda tem as características de um Programa destinado às construtoras, adaptado aos movimentos, em diversos aspectos" (Rodrigues, 2013: 73).

Há duas grandes dificuldades que os movimentos enfrentam no MCMV-E: lidar com a burocracia dos órgãos públicos, sobretudo da CEF, das prefeituras e dos cartórios; e encontrar terrenos que cumpram com as exigências de custo e de regularização do Programa. Não raro, quando as EOs encontram terras com preços razoáveis estas são mal localizadas, com pouca infraestrutura no entorno e com muitos problemas de legalização. Além disso, as entidades frequentemente precisam disputar terrenos com agentes do mercado, como as incorporadoras e construtoras. Essas duas frentes de ação — a burocrática e a fundiária — são as principais causas dos frequentes atrasos no avanço das obras. Como analisa Ferreira: "A lógica de mercado presente no PMCMV Entidades torna a concretização dos projetos pelos grupos de fato populares uma odisseia sem fim, absorvendo boa parte das energias dos seus membros e comprometendo os objetivos emancipatórios que animaram a luta pelo acesso a um fundo popular para a moradia" (Ferreira, 2012: 9). E segue:

> Os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público; as lideranças dos movimentos acabam por destinar grande parcela de seu tempo para vencer a burocracia estatal, sobrando pouco tempo para a formação política do grupo ou para atuar em outras frentes de luta. (Ferreira, 2012: 14)

A lógica de mercado a que refere Regina Ferreira (2012) se evidencia, principalmente, na desigual disputa por terrenos: como não há uma reserva de terras urbanizadas para habitação popular em conjunção com o MCMV-E, as EOs disputam os terrenos no mercado — e suas rivais, com consideráveis vantagens na disputa, são as construtoras. Um entrevistado de Lago (2011: 9), coordenador de uma cooperativa que organiza conjuntos habitacionais por autogestão no Sul do país, conta:

> "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 […]".

[…] sabemos das dificuldades que os movimentos enfrentam para promover e engajar as pessoas em processos participativos em territórios marcados pela violência

No mesmo artigo, Lago reproduz uma fala de Evaniza Rodrigues que vai na mesma direção:

> "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 foram todos comprados para três a seis [salários mínimos], pela Tenda, pela Rossi, pela Gafisa [construtoras]". (Lago, 2011: 10)

Ambas as falas evidenciam como a disputa é desigual e como, por meio dela, os movimentos sociais são expulsos para as fronteiras da cidade, afastados das áreas urbanizadas.

Outro problema que precisa ser considerado diz respeito à adesão do ideário da autogestão entre as organizações e movimentos que atuarão como entidades organizadoras. Embora a demanda por autogestão tenha partido de movimentos alinhados com a agenda da reforma urbana e o direito à cidade, eles não são os únicos que podem ser habilitados como Entidades Organizadoras e empreender projetos no âmbito do Minha Casa Minha Vida - Entidades. Estudos realizados

por Regina Ferreira mostram que de 2009 a 2011 haviam sido contratados no MCMV-E 82 empreendimentos; desses, 32 empreendimentos (39% do total) foram de organizações, cooperativas ou movimentos filiados aos movimentos nacionais de reforma urbana, CMP, UNMP, CONAM e MNLM (Ferreira, 2012: 13). A consequência disso é que parte das organizações que atuam no MCMV-E não trazem consigo, como parte de sua identidade e repertório, os valores e práticas associadas à autogestão. Nesse caso, o risco é que sua atuação acabe sendo muito próxima a ação das construtoras, onde o fim é produzir a moradia, sem qualquer tipo de consideração sobre a participação como um processo de organização comunitária associada à conquista da moradia digna[31]. Embora não tenhamos dados mais conclusivos, o conhecimento que temos sobre São Paulo sugere que as EOs que não são filiados a esses movimentos alinhados ao campo da reforma urbana tendem, inclusive, a preferir o regime de construção que é a "empreitada global", no qual uma construtora assume toda a obra, sob a direção da entidade. Nesse caso, a participação das famílias tende a ser mínima e a estar, quando muito reduzida, ao plano de Trabalho Técnico Social, que é uma parte obrigatória do contrato feito pelas entidades com a Caixa[32]. No caso

31 Com isso não estamos querendo dizer que o fato de estar vinculado a uma dessas redes nacionais, signifique que esses valores automaticamente se traduzam em prática nas experiências concretas. Afinal, como no caso do Novo Mundo II, a principal liderança da Cooperativa Araras, o Carlão, foi um dos fundadores da CMP, e nem por isso o princípio da cogestão se traduziu em dinâmicas mais participativas no processo de construção das moradias.

32 O Trabalho Técnico Social (TTS) é obrigatório a todos os programas federais de interesse social subvencionados pela Caixa Econômica Federal. No caso do MCMV, em que todo o processo de produção habitacional fica a cargo das construtoras privadas, a responsabilidade de realizar o TTS é das Prefeituras Municipais, enquanto que, no MCMV-E a responsabilidade é da entidade organizadora (Ministério Das Cidades, s/d: 17) e para garantir sua realização o valor do TTS foi estipulado em 1,5% do valor total do projeto (CEF, 2012). No Caderno de Orientação Técnico-Social (COTS), publicado pela CEF (2012), o Trabalho Técnico Social é definido como "o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social" (CEF, 2012: 4). O TTS é considerado um processo pedagógico que tem como objetivo o fortalecimento de valores políticos e o incentivo à participação e à organização coletiva, que potencialmente refletirão no desenvolvimento local e na inclusão social desses grupos. Nos documentos oficiais que descrevem o TTS, há uma grande expectativa no que se refere aos ganhos provenientes da participação dos beneficiários. Uma leitura atenta dos documentos COTS (CEF, 2012), "Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social" (Ministério das Cidades, 2011) e "Trabalho Social e Intervenções Habitacionais Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional" (Ministério das Cidades, 2010) evidencia a forte carga normativa conferida ao conceito de participação, o qual aparece associado às ideias de emancipação, cidadania, democracia e direitos. Quanto à natureza dessa participação se afirma nos documentos referidos que ela propicie (e se nutra de) o desenvolvimento do sentimento de cidadania e reconhecimento de si como portador de direitos. Nesse caso, a participação aparece como um processo pedagógico de construção da cidadania. Da mesma forma o processo participativo aparece fortemente vinculado à organização comunitária, ao fortalecimento de vínculos com o território e a formação de novas lideranças. Ao lado dessa forte dimensão emancipatória, os textos que debatem o TTS também chamam a atenção para seus efeitos mais pragmáticos e de curto prazo, associados à sustentabilidade do empreendimento, ou seja, a permanência das famílias.

dos movimentos de moradia, que têm um histórico de mobilização e engajamento das famílias a obrigatoriedade de realização do Trabalho Técnico Social acabou de certa forma favorecendo a realização de uma atividade que eles já desenvolviam e para a qual agora podem contar com recursos financeiros adicionais. Mas, ao contrário, entidades que não atuam sob a premissa da participação como organização da comunidade, o TTS pode ser reduzido a uma atividade formal, destinada a cumprir uma obrigatoriedade contratual. É claro que no caso das EOs com histórico de atuação em redes movimentalistas o desafio da participação também está presente. Afinal, sabemos das dificuldades que os movimentos enfrentam para promover e engajar as pessoas em processos participativos em territórios marcados pela violência e desigualdades extremas, permeados por uma cultura individualista. Ou seja, o fato de querer e saber como fazer, não significa automaticamente que se consiga produzir processos participativos. O que buscamos destacar é que a autogestão não é uma ideia igualmente valorizada pelo conjunto dos atores que assumem os empreendimentos no âmbito do MCMV-E e que isso tem impacto sobre os resultados das habitações e também da participação como processo de organização popular.

Aliás, cabe dizer que a autogestão expressa uma compreensão sobre a democracia e sobre o papel dos movimentos sociais que está longe de ser consensual na sociedade brasileira. Recentes debates na imprensa sobre o MCMV-E tornaram o campo dessa disputa bastante explícito. Recentemente, um dos jornais de maior circulação no Estado de São Paulo dirigiu ferozes críticas ao MCMV-E, com o argumento de que o Programa estaria colocando à sombra o critério essencial para a seleção dos futuros beneficiários: a renda[33]. A principal crítica foi motivada pelo direito que as EOs têm de utilizar os critérios de participação, após cumprido o critério geral da renda, para selecionar a demanda entre a base do movimento. A ideia dos movimentos sociais é somar as duas variáveis no Programa e "recompensar" aqueles que precisam *e* lutam, como nos disse a Entrevistada 10. A reportagem acusava também o Partido dos Trabalhadores (PT) de praticar um modelo contemporâneo de coronelismo: moradia em troca de militância pelo partido — o que não atingiria os mais necessitados social e economicamente.

Para garantir a participação das famílias, o TTS exige a eleição de uma comissão de representantes de obras e de uma comissão de finanças, formada pelos futuros moradores.

33 "Militância vira critério para receber moradia do Minha Casa, Minha Vida". *Estado de São Paulo*, 28 de setembro de 2013, disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/cidades,militancia-vira-criterio-para-receber-moradia-do-minha-casa-minha-vida,1079892,0.htm>, acesso em 30/10/2013.

A reportagem gerou uma reação da União dos Movimentos de Moradia (UMM) de São Paulo[34], que veio a público no dia seguinte, alegando que a crítica baseava-se na prática de criminalização dos movimentos sociais. O comunicado da UMM também argumentava que o MCMV-E seria o resultado bem-sucedido de décadas de luta dos movimentos sociais por reforma urbana, acolhido por diferentes governos de diferentes partidos e "matizes políticos-ideológicos"[35]. No mesmo documento também é lembrada a agência Habitat, o Programa das Nações unidas para os Assentamentos Humanos e sua recomendação de produção habitacional "com a participação das famílias, através de suas legítimas organizações". Urbanistas do campo da reforma urbana também se posicionaram em defesa dos movimentos e da autogestão, como na declaração de Nabil Bonduki: "o Programa MCMV-E é uma excelente forma de produção de habitação a baixo custo, com qualidade, e com participação da comunidade. […] Como um programa baseado na autogestão, sistema que defendo desde a década de oitenta, a participação da comunidade é fundamental para o sucesso de uma política habitacional com qualidade e eficiência" (Bonduki, 2013). Por fim, as matérias veiculadas no jornal também geraram reações de uma rede nacional de instituições que têm projetos de pesquisa em andamento sobre o MCMV, aprovados por chamada pública do Ministério das Cidades e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). A rede, composta por assessorias técnicas, institutos de pesquisa e universidades, lançou uma nota pública afirmando que o jornal apresenta

34 A UMM inicia como uma organização municipal que tem como objetivo agregar, conforme as lutas se intensificam, aqueles que participam das ocupações generalizadas no período; em 1992, porém, adquire caráter estadual e começa a desenvolver vínculos com a Central dos Movimentos Populares (CMP), de caráter nacional. Como entidade articuladora no nível estadual, a UMM organiza uma espécie de federação de entidades e movimentos locais e regionais aglutinados em torno de lideranças políticas fortes e segmentadas espacialmente. Dentro de cada macrorregião existem grupos menores, denominados grupos de origem, cujo referencial geográfico mínimo são os bairros em que atuam os coletivos menores: são as unidades elementares de toda a estrutura, e fortemente autorreferenciadas pelos próprios militantes. Atualmente, a UMM organiza-se internamente em Movimentos e Secretarias. Só na capital, a União congrega quinze Movimentos — os quais, por sua vez, aglutinam grupos de base e associações locais —, que somam, segundo dados oficiais da entidade, mais de vinte mil famílias cadastradas. Há coordenações de nível estadual e regional, bem como Secretarias que discutem temas transversais — como formação política, mulheres, LGBTT, juventude, etc. A UMM integra redes nacionais (União Nacional Por Moradia Popular, Fórum da Reforma Urbana) e internacionais de luta pela moradia (Habitat International Coalition América Latina, Secretaria Latinoamericana Vivienda Popular, Rede Mulher e Habitat).

35 "Comunicado ao público em geral". Site da UMM, 01 de outubro de 2013, disponível em <www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=666%3Anota-publica-da-umm-sp&catid=41&Itemid=94>, acesso em 30/10/2013.

> dados e fatos distorcidos, sem citar convenientemente as fontes e, assim, não contribuem para a informação. Ao contrário, os fatos parecem intencionalmente organizados para comprometer a imagem de lideranças populares e do único programa público de produção habitacional em escala nacional que não é operado diretamente por empresas da construção civil[36].

A Nota da Equipe de Pesquisa do IAU (USP-São Carlos)/PEABIRU sobre as matérias a respeito da modalidade "Entidades" do Programa Minha Casa Minha Vida publicadas no jornal *O Estado de São Paulo*

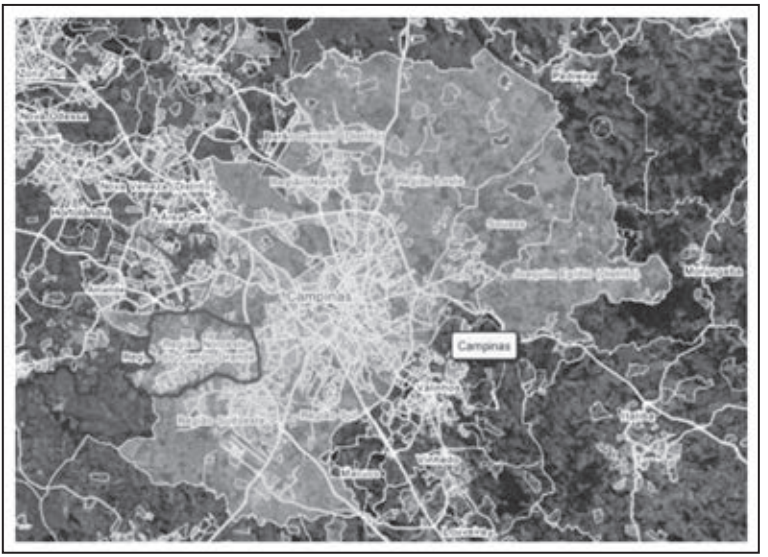
[…] cabe dizer que a autogestão expressa uma compreensão sobre a democracia e sobre o papel dos movimentos sociais que está longe de ser consensual na sociedade brasileira.

também enfatizava que a modalidade Entidades do MCMV foi uma conquista dos movimentos de moradia e lembrou que a habilitação das entidades para operar recursos púbicos e organizar e atender a famílias de renda de até R$1600,00 mensais segue critérios públicos definidos pelo Ministério das Cidades. Ainda lembrou que, embora existam 228 entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades, apenas 25 delas contrataram algum empreendimento até agosto deste ano, chamando a atenção para as muitas dificuldades de atuação das EOs, às quais já nos referimos.

Como dissemos, esse debate coloca em evidência diferentes concepções de democracia em disputa na sociedade brasileira e, de forma mais específica, o papel dos movimentos sociais e sua interação com o campo político-institucional no processo de produção da política pública. No que se refere às diferentes noções de democracia, é importante esclarecer que reportagem supracitada, além de não esclarecer que a exigência da participação diz respeito estritamente

36 "Nota da Equipe de Pesquisa do IAU (USP-São Carlos)/PEABIRU sobre as matérias a respeito da modalidade 'Entidades' do Programa Minha Casa Minha Vida publicadas no jornal O Estado de SP", disponível em <http://cidadeaberta.org.br/nota-de-esclarecimento>, acesso em 30/10/2013.

ao MCMV-E e que esta é uma modalidade do MCMV contemplado por apenas 3% da verba do Programa, também desconsidera que, historicamente, os movimentos sociais têm lutado para interferir na política pública e que disso têm decorridos muitos avanços institucionais. Compartilhando uma visão liberal e profundamente limitada de democracia, a reportagem conclui que uma política pública que visa fortalecer organizações da sociedade civil não pode senão ser vista como ilegítima.



PARTE II. MCMV-E na Cidade de Campinas: O Novo Mundo II

Urbanização e ocupação do território de Campinas

Campinas é um município do Estado de São Paulo, localizado a 96 km da capital do estado. Ocupa uma área de 801 km² e conta com uma população de aproximadamente 1 milhão de habitantes. É também o município sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC), formada por 19 municípios do interior do Estado de São Paulo. Atualmente, a cidade de Campinas é uma das mais ricas do país, com o 13º PIB do país, e a segunda maior economia do Estado de São Paulo. O IDH de Campinas é 0.805 ocupando a 28% entre os 5.565 municípios brasileiros[37].

37 Fonte: <www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010.pdf>, acesso em 30/10/2013.

O processo de urbanização de Campinas resultou em uma cidade formada por grandes áreas vazias, cortada por estradas que ligam a capital ao interior, com comunidades ao longo dessas rodovias que são afastadas do centro e em certa medida afastadas entre si. Segundo Reis (*apud* Freitas, 2008: 129), Campinas urbanizou-se de forma dispersa e apresenta áreas de "densidades muito baixas, pois mescla trechos urbanizados de forma descontínua com áreas de características rurais". A cidade possui uma extensão territorial próxima à da cidade de São Paulo, mas contém hoje aproximadamente um quinto da população da região metropolitana de São Paulo, o que demonstra o caráter disperso de sua urbanização.

A urbanização da cidade de Campinas não fugiu à regra do padrão de urbanização das cidades brasileiras, baseado na "expansão desarticulada da malha urbana, provocando a subutilização da infraestrutura de serviços básicos e encarecendo progressivamente a cidade" (Trindade, 2010: 33). Por conta de seu posicionamento estratégico em relação à malha ferroviária e ao polo produtor de café[38], Campinas recebeu os primeiros investimentos dos excedentes daquela produção e o canalizou para o vanguardismo das atividades industriais do país. Em face desse contexto, o processo de urbanização da cidade foi acelerado, principalmente a partir da década de cinquenta e, como consequência, a cidade foi alvo de um grande crescimento populacional para atender as necessidades de mão de obra barata da indústria.

Nos anos setenta, segundo Baeninger (2002), a urbanização e a migração para a metrópole se intensificou, devido a um deslocamento da instalação de novos empreendimentos industriais da capital do estado, São Paulo, em direção ao interior. Isso causou um aumento nas taxas de crescimento dos municípios da RMC. Assim, Campinas foi uma das cidades que mais se desenvolveu industrialmente, atraindo para sua região metropolitana migrantes de várias partes do país, repetindo de alguma forma a mesma história da cidade de São Paulo e, ao mesmo tempo, constitui-se como uma espécie de "portal" para o interior do estado. Na capital, muitos migrantes fizeram de sua área de moradia a periferia: casas próprias, autoconstruídas, em locais com "mínimas condições, com a classe trabalhadora arcando com a compra do terreno, do material necessário, [e] a construção propriamente dita." (Frúgoli Jr., 1995: 29). Em Campinas, não foi diferente: os

38 "No início do século XX, a cidade de São Paulo já tinha assumido posição hegemônica na exportação do café, 'sobrepondo-se ao estado do Rio de Janeiro, quando [em 1890] o porto de Santos passou a exportar mais do que o porto do Rio de Janeiro' (Libâneo, 1989: 22)" (Paterniani, 2013: 59).

migrantes foram ocupando as regiões periféricas da cidade, com conjuntos habitacionais e assentamentos precários, como favelas e loteamentos clandestinos.

Essa urbanização dispersa contribuiu para reforçar o padrão de segregação que aumenta as distâncias geográficas entre ricos e pobres, e contribui para a invisibilidade dos pobres (Caldeira, 2000). As indústrias em Campinas, desde a década de setenta, foram se estabelecendo ao longo dos eixos rodoviários principais, também eixos de dispersão: das rodovias Dom Pedro I, Anhanguera, Campinas/Mogi e Santos Dumont (Freitas, 2008). A princípio, quando da vinda dos migrantes (isto é, de 1950 a 1970), os eixos de dispersão concentravam a população de baixa renda, num processo conhecido como periferização metropolitana (Freitas, 2008; Baeninger, 2002). No entanto, a partir dos anos oitenta Campinas viveu uma dinâmica que se repete também em São Paulo, Recife e outras grandes centros urbanos brasileiros: se, historicamente e a princípio, os centros dessas cidades são marcados por uma "conflitualidade" (cf. Frúgoli Jr., 2000), a partir dos anos oitenta:

> O centro intensifica-se como região para a elite, intensificando, também, o processo de segregação e expulsão dos moradores de baixa renda e do comércio popular para zonas mais afastadas. Mas, também historicamente, essas mesmas elites não ocupam o centro; fazem dele lócus para a prática da especulação imobiliária, consonante com um Estado de laissez faire, que não intervém sobre o mercado da terra urbana (Villaça, 1998; Maricato, 1996). O centro, então, esvazia-se de habitação, porquanto as elites mudam-se para áreas mais afastadas; não obstante, o centro permanece cheio de imóveis ociosos, vazios, na prática da especulação imobiliária (Kowarick, 2009). (Paterniani, 2013: 62)

Assim, a dinâmica parece ser a seguinte:

> Conforme os estratos sociais mais altos ocupam uma determinada região fora do centro, os estabelecimentos de serviços os seguem e as classes populares ocupam o centro de maneira pouco organizada aos olhos das elites: fundamentalmente, ocupações de prédios ociosos, moradias improvisadas e trabalhos informais. Esse centro torna-se, então, aos olhos das elites, "decadente". Posteriormente, utiliza-se o argumento da decadência para promover intervenções saneadoras nessas regiões, equacionando pobreza e criminalidade. (Paterniani, 2013: 62)

A esses processos de abandono do centro pelas elites, ocupação popular do centro e equalização de ocupação popular à degradação, Rogério

Proença Leite (2007) chama de *gentrification*, conceito bastante utilizado nessa área de estudo. A partir de sua pesquisa sobre a cidade do Recife, no Estado de Pernambuco, o autor reconhece o processo pelo qual, através de intervenções no patrimônio e melhorias na infraestrutura urbana, orientadas pelo mercado e pelo turismo, busca-se requalificar os usos da cidade. Contudo, a hipótese cuidadosamente trabalhada pelo autor é que as políticas culturais e práticas sociais que segregam esses espaços para o consumo não contribuem necessariamente para um esvaziamento do sentido público desses espaços urbanos, da mesma forma que não impedem que novas formas cotidianas

Há muitas controvérsias acerca da medição do déficit habitacional de Campinas, o que remete, inclusive, às disputas entre os instrumentos de medição.

de apropriação política dos lugares, marcadas pela publicização e politização das diferenças, qualifiquem esses espaços da cidade como espaços públicos (Leite, 2007: 23).

Segundo Villaça, "a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole" (Villaça, 1998: 142). O padrão de segregação em Campinas confirma a definição do conceito proposta por Villaça. A partir dos anos noventa, a dispersão residencial em Campinas "passou a ser notada também nas moradias das classes médias e alta. A dispersão dos pobres ocorreu no quadrante sudoeste da RMC, enquanto a classe média ocupou preferencialmente os distritos de Sousas, Joaquim Egídio e Barão Geraldo" (Freitas, 2008: 130) — distritos oriundos do período cafeeiro, com grandes fazendas improdutivas e boa acessibilidade. No estudo de Caiado (1997), é possível identificarmos a tendência de ocupação de diferentes regiões gerais da cidade por grupos sociais que se distinguem especialmente no aspecto socioeconômico:

> Na porção Leste na direção dos distritos de Sousa e Joaquim Egídio, […] a ocupação residencial de padrão médio alto tem sido expandida […], através da implantação de condomínios

> fechados e tem sido objeto também de investimentos em grandes empreendimentos comerciais […], o que vem gerando mudanças no ritmo e padrão de ocupação. Mais ao Norte encontra-se o distrito de Barão Geraldo, […] apresentando uma concentração de alta e média renda, áreas em grande processo de valorização imobiliária, [com] grande potencial de crescimento […]. E […] a porção sudoeste do município é caracterizada por uma ocupação rarefeita, de baixo padrão ocupacional e população de baixa renda, apresentando tendências de intensificação deste padrão. (Caiado, 1997: 476)

Trindade (2010) reforça o argumento de Caiado, ao evidenciar como as classes de alta renda fixam-se no quadrante norte-nordeste de Campinas e a de baixa renda, no quadrante sudoeste:

> Na porção sudoeste, verifica-se nitidamente a presença das camadas mais pobres. É possível verificar que há uma considerável concentração de pessoas de alta renda na região central de Campinas, porém, as outras únicas localidades onde encontramos responsáveis pelo domicílio na faixa acima de 20 salários mínimos são os distritos de Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egídio, situados no já referido quadrante norte-nordeste. Em contrapartida, o grosso da população de baixa renda está situado do outro lado da Rodovia Anhanguera, concentrado especialmente no quadrante sudoeste do município. (Trindade, 2010: 42)

Assim, a região ao sul da Rodovia Anhanguera (sudoeste da Região metropolitana) tornou-se uma região de concentração de população vulnerável. A segregação social e espacial da região recebeu apoio indireto das políticas de habitação aplicadas, a exemplo da COHAB (empresa municipal de habitação) que concentrou grande parte de seus empreendimentos na região sudoeste na cidade de Campinas. Os números, de qualquer forma, também evidenciam o caráter rarefeito dessa intervenção: foram apenas 13.541 unidades empreendidas na região durante as décadas de setenta e oitenta, ou seja, vinte anos (Freitas, 2008). O crescimento da cidade de Campinas, como o de outras cidades brasileiras, não ocorreu paralelamente a políticas públicas urbanas e habitacionais.

A criação de loteamentos privados de maneira dispersa dentro do perímetro urbano, principalmente acompanhando o eixo da Rodovia Anhanguera, seguindo o movimento de instalação de indústrias nesse mesmo eixo forma, portanto, a primeira periferia urbana de Campinas, entre 1950 e 1980. Esse é um dos processos que o Plano de

Habitação de Campinas (2011) reconhece como motor da formação da periferia da cidade. Outro processo é o de implementação de grandes conjuntos habitacionais planejados, de 1965 a 1993, em um momento em que a busca pela casa própria atinge um pico e as possibilidades de aluguel social diminuem. Entre 1964 e 1986, a COHAB, com apoio do Banco Nacional de Habitação (BNH), empreende em Campinas 20 mil unidades de Habitação de Interesse Social em conjuntos habitacionais. Mais 15 mil unidades seriam construídas até 1999.

Um terceiro processo na formação da periferia de Campinas é a constituição de favelas, em áreas predominantemente públicas, de 1968 a 1995. No final da década de sessenta, as favelas começaram a nascer tanto em áreas públicas livres loteadas para a construção de moradias de classe média como em terrenos precários e sem estrutura localizados na periferia. A maioria dos moradores dessas favelas era de migrantes de outras regiões do país, atraídos, como dissemos, pela expansão industrial de Campinas e que não tinham acesso à moradia digna, formalmente adquirida.

Por fim, as ocupações: as ocupações entram na rotina da cidade a partir da década de oitenta, mas é a partir de 1992 que elas ganham maior volume. As ocupações ocorrerem principalmente nos vazios urbanos públicos e privados e entre conjuntos habitacionais da COHAB, principalmente na região sudoeste, em alguns casos com o apoio dos donos dos terrenos. Muitos dos loteamentos vazios que se originaram na década de cinquenta deram origem a ocupações precárias e sem infraestrutura, que hoje têm sido alvo de uma política de remoções.

MCMV em Campinas e a "tragédia social" do Jardim Bassoli

Há muitas controvérsias acerca da medição do déficit habitacional de Campinas, o que remete, inclusive, às disputas entre os instrumentos de medição. O número mais utilizado pelos atores políticos mais progressistas envolvidos com a questão habitacional é baseado na lista de espera por moradia da Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB), com 51 mil famílias inscritas[39]. Mas acreditamos que esse número pode estar subestimado. Segundo o Plano de Habitação de

39 A COHAB é uma empresa de economia mista, que tem a Prefeitura municipal como acionista majoritária. A lista da COHAB é um cadastro, administrado pelo poder público, de pessoas a serem beneficiadas por moradia. Como, no geral, essa lista excede em número absurdo a demanda, uma prática comum utilizada pela Prefeitura é a realização de sorteios para definir os beneficiários quando são construídos novos empreendimentos.

Interesse Social de Campinas (2011), estima-se que exista na cidade um total de 234 áreas irregulares, entre favelas, ocupações e loteamentos, somando 53.365 domicílios.

Em contrapartida, a área total não utilizada ou subutilizada representa aproximadamente um terço do perímetro urbano do município. O último Censo da cidade, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta para 26.677 imóveis vazios na cidade. O Plano Habitacional (2011) revela que as áreas não utilizadas ou subutilizadas dentro do perímetro urbano poderiam solucionar o problema de necessidade de terra urbanizada para o fornecimento de Habitação de Interesse Social (HIS) em Campinas e, além de resolver a situação atual, ainda restaria terra para atender a demandas futuras (Plano Habitacional, 2011).

Contudo, diante desse déficit habitacional, as respostas do poder público têm sido tímidas. Segundo dados da COHAB, até 2013 o Programa Minha Casa, Minha Vida entregou apenas 7.430 unidades habitacionais para Faixa 1, na cidade[40]. Na falta de soluções mais permanentes, as ocupações e violentas reintegrações de posse têm sido frequentes. Essas ocupações têm ocorrido, principalmente, nas regiões periféricas da cidade, menos densas e com grandes áreas ociosas. Isso remete ao histórico de ocupação da cidade, discutido no item anterior.

Com vimos na Primeira Parte do Relatório, o MCMV tem no setor privado da construção civil o grande protagonista. São muitas as vantagens oferecidas. A margem de lucro e o reembolso de tarifas são altamente vantajosos para o setor privado, pois a CEF concede um valor de remuneração chamado BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) correspondente a 18% do valor gasto com a construção, a compra de equipamentos comuns e a urbanização e infraestrutura dos empreendimentos. Além disso, também contam com reembolso de despesas administrativas (Almeida, 2010). Ou seja, com o pacote de benefícios oferecido pelo MCMV as intempéries do mercado imobiliário e financeiro são praticamente anuladas, tornando o programa altamente atrativo para a iniciativa privada. Com isso, o Governo esperava "eliminar os impedimentos que o setor privado de construção sempre alegou para não investir no mercado de habitação popular" (Oão, 2013: 40).

No entanto, por mais sedutor que este programa possa se apresentar ao setor privado Oão (2013, *apud* Bonduki, 2009) chama atenção para o fato de que apenas 6% da meta estipulada para a Faixa 1 (que condensa 91% do déficit habitacional nacional) foi atendida na

40 Reportagem publicada em 30 de abril de 2013 em <www.g1.globo.com>, acesso em 30/10/2013.

primeira Fase do programa, enquanto que as faixas de renda 2 e 3, que juntas correspondem a apenas 9% do déficit habitacional, tiveram suas metas contempladas em mais de 90%. Esses dados mostram que mesmo que os benefícios possam parecer vantajosos, a capacidade de lucro do setor privado na construção nas Faixas 2 e 3 segue sendo maior que na Faixa 1. O caso de Campinas é exemplar.

Para atrair o setor privado para a construção nos segmentos de baixa renda o município concedeu benefícios, por meio da promulgação da Lei Municipal nº 13.580, de 2009, que isenta as construtoras de tributos na construção de empreendimentos realizados MCMV.

Na falta de soluções mais permanentes, as ocupações e violentas reintegrações de posse têm sido frequentes

Contudo, os dados de setembro de 2010 (Oão, 2013) mostram que, até aquela data, apenas cinco empreendimentos voltados para a faixa de renda 1 haviam sido aprovados em contraste com a contratação de 21 empreendimentos para a faixa de renda 2.

Outro fato que merece destaque é a localização geográfica dos empreendimentos (Oão, 2013), pois os cinco empreendimentos destinados a famílias com menor renda, estão sendo construídos na Macrozona 5 (MZ-5), que corresponde à região Noroeste e Sudoeste, áreas com carência de infraestrutura e equipamentos públicos e precária ligação à cidade. Enquanto isso os demais empreendimentos destinados a faixas de renda superiores, estão localizados majoritariamente na Macrozona 4 (MZ-4), caracterizada como área urbana por excelência, que compreende as regiões centrais do município e que apresenta a malha urbana mais consolidada e a maior concentração de equipamentos públicos da cidade (Oão, 2013: 53). Esses corroboram a ideia de que o MCMV, ao estimular a margem de lucro das empresas, não está diminuindo, mas ao contrário, está reforçando o padrão de segregação territorial.

Dentre os cinco empreendimentos que estão sendo construídos no MCMV em Campinas, os maiores são o Residencial Jd. Bassoli, com 2.380 unidades habitacionais, e o Residencial

Sirius-Pirelli, com 2.620 unidades habitacionais. No total estes cinco novos conjuntos habitacionais irão levar aproximadamente 7.430 famílias para a região. O mais consolidado até o momento é o Residencial Jd. Bassolli, na região do Campo Grande, noroeste da cidade. Embora o Jardim Bassoli não seja o nosso caso de estudo, vamos comentar brevemente sobre esse empreendimento porque ele nos ajuda a compor o quadro da crise habitacional em Campinas e o tipo de resposta do poder público.

Esse megaprojeto[41] prevê a construção de 133 prédios distribuídos em 23 condomínios residenciais, totalizando 2.380 apartamentos. A primeira etapa do residencial foi concluída em dezembro de 2011 e foram entregues 440 apartamentos. Em setembro de 2012, a sexta etapa do projeto[42] foi concluída e 360 apartamentos foram entregues. O empreendimento está localizado praticamente na franja da cidade e a aproximadamente 20 km do centro da cidade, sendo a Av. John Boyd Dunlop, a principal via de comunicação entre a região do Campo Grande o centro de Campinas. O empreendimento foi projetado e está sendo construído pela construtora Bairro Novo, uma das empresas do grupo Odebrecht[43] direcionada para empreendimentos do segmento econômico do setor imobiliário (João, 2013). O valor total da obra chega à casa dos R$120,9 milhões, provenientes do Governo Federal e da Prefeitura de Campinas (João, 2013). A sexta fase do empreendimento foi entregue, e até o momento, conta com 1720 famílias residindo no local.

O deslocamento dessa população para uma região ainda carente de infraestrutura urbana adequada e distante de seus bairros de origem e locais de trabalho acarreta problemas significativos na vida dessa população. Esses problemas ficaram evidentes através de um questionário aplicado com os novos moradores do Residencial Jd. Bassoli, a respeito da sua opinião sobre a localização e satisfação com empreendimento[44]. João (2013) constatou se que 88% dos moradores

41 As seguintes informações foram retiradas da reportagem, em <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=13428>, acesso em 30/10/2013.

42 Fonte: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=15968>, acesso em 30/10/2013.

43 A Odebrecht é uma das quatro maiores construtoras do país e aproximadamente 63% de sua receita, que em 2009 era de R$5,3 bilhões, vem do setor público. Essas quatro empreiteiras (Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão) estão realizando obras no valor de R$138,7 bilhões, e a maioria das obras realizadas são do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <http://bahia-economica.jusbrasil.com.br/politica/6946417/odebrecht-lidera-o-ranking-de-obras-no-pais>, acesso em 30/10/2013.

44 Este questionário foi aplicado com os atuais moradores do Jd. Bassoli por João (2012) e compõe parte de seu Trabalho Final de Curso.

entrevistados acha o conjunto habitacional distante do centro da cidade; 74% acha que está distante de seu local de trabalho; 42% acha que está distante de escolas públicas; 79% acha que está longe de centros de saúde públicos; 64% acha que está longe de espaços de lazer; 31% acha que está distante das creches; e, 44%, que está distante do comércio. A autora comenta que o tempo de percurso em transporte público do Jd. Bassoli até o centro é de, aproximadamente, 70 minutos[45]. Alguns entrevistados comentaram que uma das desvantagens de morar em uma região tão distante do local de trabalho é a perda dos postos de trabalho, já que algumas atividades dependem de vínculos construídos na comunidade local para terem continuidade. Além dos problemas relativos à distância, 42% dos moradores também se queixam de problemas estruturais nos apartamentos (infiltrações e rachaduras), da falta de estrutura urbana no entorno e de problemas relacionados à falta de boa convivência com os vizinhos[46].

O representante dos moradores, José Eugenio Bonzanino, comenta que alguns moradores reclamam que o trabalho social, realizado pela Cohab, falha na reeducação das famílias vindas "de áreas de risco e comunidades carentes" e justifica esse problema dizendo que os condomínios, apesar de novos, possuem sinais de depredação. Ainda segundo o representante, a Cohab havia se comprometido a acompanhar por dois anos o Residencial Bassoli para assegurar a sustentabilidade do empreendimento e acompanhar os moradores, por meio de assistentes sociais, cursos de vivência em condomínio, reciclagem e geração de renda, porém até o momento isso ainda não havia sido cumprido[47]. Em conversas com arquitetos que estão acompanhando o caso, o Jardim Bassoli é caracterizado como uma "tragédia social". Segundo eles, trata-se de um empreendimento muito homogêneo, quanto à origem das famílias, todas advindas de áreas de remoção de diferentes regiões da cidade, e que atualmente encontra-se sob forte atuação do tráfico de drogas.

A seguir vamos nos debruçar sobre o nosso estudo de caso, o empreendimento Novo Mundo II, construído pela modalidade Minha Casa Minha Vida - Entidades.

45 Segundo Oão (2013) aproximadamente 74% dos entrevistados afirma que precisa pegar até três ônibus para chegar ao local de trabalho.

46 Ver: <http://globotv.globo.com/eptv-sp/jornal-da-eptv-1a-edicao-campinaspiracicaba/v/moradores-do-jardim-bassoli-reclamam-de-apartamentos-entregues-em-campinas/2332726/>, acesso em 30/10/2013.

47 Para ver a reportagem na íntegra ver: <http://globotv.globo.com/eptv-sp/jornal-da-eptv-1a-edicao-campinaspiracicaba/v/moradores-do-jardim-bassoli-reclamam-de-apartamentos-entregues-em-campinas/2332726/>, acesso em 01/10/2013.

MCMV-E e o conjunto habitacional Novo Mundo II

O Novo Mundo II é o único conjunto habitacional construído pelo MCMV-E em Campinas. Foi nele que realizamos nosso estudo de caso. Ele está localizado em bairro homônimo, que faz divisa com os bairros Jardim Maracanã e Jardim Nova Esperança. Todos compõe a região do Campo Grande, que tem início há cerca de 20 km do centro da Campinas e é uma das maiores regiões da cidade (Carmo Roldão, 2011: 21). Junto com a região Ouro Verde, compõe o quadrante sudoeste da cidade de Campinas (Plano Habitacional, 2011: 230). A região do Campo Grande foi avaliada pelo poder público como uma região "carente de obras de infraestrutura, serviços e transporte público" (Plano Habitacional, 2011: 231), com uso do solo predominantemente residencial, caracterizado por loteamentos populares, conjuntos habitacionais e ocupações. Seu funcionamento aproxima-se do funcionamento das "regiões-dormitório", nas quais as pessoas deslocam-se para trabalhar fora da região e só retornam à sua região de moradia no fim do dia, para dormir. É uma região carente de centros locais de comércio e serviços e de referenciais urbanos significativos.

Não obstante essa situação de carência e falta de infraestrutura e serviços, a região do Campo Grande é densamente ocupada e, segundo o censo de 2000, dos "quase 200 mil habitantes que possui, aproximadamente 48.891 moram em assentamentos precários e mais de 60 mil pessoas em conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público (COHAB, CDHU e Prefeitura)" (Plano Habitacional, 2011: 230-231). Certamente, de 2000 para cá essa situação se agravou, embora não tenhamos dados oficiais sobre isso. Esses conjuntos habitacionais foram produzidos desde os anos setenta, o que caracteriza historicamente o tipo de ocupação da região, como detalhamos no item anterior.

Beozzo (2011: 9) lembra que, a partir dos anos setenta e oitenta, pessoas e famílias "aglutinadas em grupos de novenas, reza do terço ou de leitura bíblica nas casas logo passaram a organizar encontros e celebrações e a se constituírem em comunidades". Essa história, assim, faz parte de uma história maior que teve como ator fundamental as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica[48] no Brasil: foi a partir de reuniões nos espaços da Igreja que grupos foram se formando para começar a lutar por seus direitos. Na história do Campo Grande, a partir das CEBs, emergem "grupos de mulheres, grupos de

48 Sobre o papel das Comunidades Eclesiais de Base na formação dos movimentos sociais no Brasil, cf. Ana Maria Doimo, 1995.

jovens, pastoral da criança, […] passeatas, mobilizações, campanhas políticas e muitos outros" (Beozzo, 2011: 10) como espaços fundamentais de luta social e organização das famílias moradoras nessa região de penúria em termos de infraestrutura. Faltava água, luz, esgoto, asfalto, transporte, creche, escola, postos de saúde.

Assim, a região do Campo Grande é uma região predominantemente habitacional de baixa renda, e reforça o argumento apresentado de que o território brasileiro é historicamente ocupado de modo que as populações de baixa renda sejam sistematicamente expulsas para as periferias sem infraestrutura e isoladas,

Em Campinas, os favelados constituíram-se como categoria política e conseguiram se organizar e ganhar força política com a criação do movimento de favelados da Assembleia do Povo

com vias de acesso saturadas ou em processo de saturação (Plano Habitacional, 2011: 362).

O conjunto habitacional Novo Mundo divide-se em Novo Mundo I e Novo Mundo II. No total, são 175 unidades habitacionais. Dessas, 65 formam o Novo Mundo I, construído via Crédito Solidário, em 2009, e 110 formam o Novo Mundo II, construído posteriormente, via Minha Casa, Minha Vida - Entidades, entregue em 2011. Ambos foram contratados pela mesma entidade, a Cooperativa Araras. Assim, em apenas dois anos, o bairro Novo Mundo recebeu mais cento e dez famílias, que se mudaram para o Novo Mundo II.

Segundo as normativas do MCMV-E, antes do início da execução do projeto, é preciso fazer uma caracterização do terreno almejado e um diagnóstico da área. Esse é um trabalho feito pela assessoria técnica ou o técnico social contratado e compõe o Projeto de Trabalho Técnico-Social (PTTS). Tivemos acesso ao PTTS do Novo Mundo II e nele consta que o loteamento fica próximo de uma escola municipal de educação fundamental com sala de educação especial e supletivo mas, ainda segundo o PTTS, na época já havia fila de espera de 20 vagas; o PTTS também indica que na região há seis escolas estaduais, sendo que quatro atendem 1ª à 4ª série, três, 5ª à 8ª e três atendem também o supletivo, mas duas possuem fila de espera nessa

categoria; apenas uma escola possui ensino médio (a mesma também atende ensino fundamental e supletivo e possui classe de educação especial); há apenas uma Escola Municipal de Educação Infantil, com classe de educação especial, mas há uma fila de espera de 220 alunos. Portanto, o PTTS evidencia o quadro segundo o qual os equipamentos públicos da região já não eram suficientes para atender a demanda, uma pressão que obviamente aumenta com a chegada de mais 110 famílias. Além disso, o PTTS informa que há apenas um centro de saúde a 1 km do residencial Novo Mundo II e outro a 2 km. Nenhum atende 24 horas; há um Batalhão da Polícia Militar, mas que não funciona 24 horas; e uma Base da Guarda Civil Municipal, que funciona 24 horas. Além, dos problemas de infraestrutura característicos da região do Campo Grande, o Residencial Novo Mundo tem um problema com as linhas de ônibus. Há poucas linhas, e as que existem demoram a passar, o que faz com que muitas pessoas desistam de esperar o ônibus e caminhem até o outro ponto de ônibus mais próximo, em uma movimentada avenida que é a rota de comunicação entre o Campo Grande e outras regiões da cidade. Mas, para ir até essa avenida, é preciso passar por uma estrada de terra, que não tem iluminação e tem um matagal em volta. As mulheres sentem-se inseguras e estão lutando para que essa estrada de terra seja asfaltada e tenha iluminação.

Como dissemos na Introdução, nossa pesquisa no Novo Mundo II buscou analisar se e até que ponto esse processo de construção do conjunto habitacional gerou o fortalecimento da entidade organizadora (EO) e estimulou a organização dos futuros moradores. Buscávamos assim entender se as expectativas dos idealizadores do programa se realizaram. Lembrando: segundo estas expectativas haveria, de um lado, o fortalecimento do movimento ou da rede associativa em seu entorno, e de outro, uma participação efetiva dos beneficiários no processo de gestão da obra e nos seus resultados, ou seja, uma obra de melhor qualidade, e moradores mais integrados entre si, e em geral mais sensíveis ao associativismo. Nos itens a seguir, apresentamos os resultados dessa investigação.

Começamos apresentando o histórico de lutas do grupo hoje articulado em torno da Cooperativa Araras, entidade responsável pelo Novo Mundo II.

História e perfil do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras

Como dissemos acima, na história da ocupação da cidade de Campinas o problema das favelas era agudo. Dagnino (1994) conta como os *favelados* eram percebidos como párias sociais, relegados

a uma dimensão invisível da sociedade: eram não-cidadãos cuja "ausência de lugar físico contribui para desvelar a realidade de seu lugar social como o lugar da não-existência, o lugar daqueles que não possuem direitos" (Dagnino, 1994: 70). Esses favelados, que compartilhavam dessa ausência de lugar físico eram, muitas vezes, migrantes. Em Campinas, os favelados constituíram-se como categoria política e conseguiram se organizar e ganhar força política com a criação do movimento de favelados da Assembleia do Povo (Lopes, 1997), formada entre os anos 1978 e 1982, com o apoio da igreja progressista, de sindicatos e de intelectuais.

Foi nessa época também que as associações de bairro e as sociedades de amigos de bairro de Campinas "rearticularam-se sob a influência dos grupos locais de oposição, que atuavam também em áreas mais específicas, como saúde, educação, habitação e transporte" (Lopes, 1997: 75), na luta por direitos. Semanalmente, em cada favela, seminaristas, estudantes, profissionais (como arquitetos, advogados, assistentes sociais) reuniam-se com moradores, para discutir os problemas do bairro. Mensalmente, todas as favelas se encontravam no Centro Pastoral Pio XII, para posteriormente levar as reivindicações para a prefeitura. A primeira grande Assembleia Popular (que depois seria conhecida como Assembleia do Povo) foi realizada nas escadarias da prefeitura, em 8 de março de 1979, quando havia 63 favelas em Campinas, sendo que somente algumas possuíam água e luz e a maioria não tinha qualquer melhoramento (Nomura e Silva Jr., 2009). Nessa primeira Assembleia estavam presentes 4 favelas e, aos poucos, outras favelas começaram a participar. Essa história de organização e luta dos favelados se tornará um dos marcos da organização popular em Campinas e resiste na memória dos setores organizados até hoje.

Embora não tenham participado de sua formação, o grupo que se organiza em torno da Cooperativa Araras também compartilha da visão de que a Assembleia do Povo é uma espécie de mito de origem na narrativa sobre ações coletivas e movimentos sociais na cidade. A narrativa continua de maneira muito fragmentária, e observamos que a cidade de Campinas não conta com um histórico de lutas populares coesas e contínuas, pelas próprias características políticas da cidade, marcada por alto conservadorismo e pelo peso dos setores econômicos, principalmente ligados ao mercado imobiliário. Vejamos, então, a história do grupo que, para a construção do Novo Mundo II, organizou-se em torno da Cooperativa Araras.

A história da atuação desse grupo remonta à criação do bairro Vila União, em Campinas — um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina.

A história começa em 1988, quando um grupo de pessoas decide ocupar um grande terreno, área de uma fazenda particular, conhecida como Fazenda "do Rony" (Entrevistado 08). Essas pessoas eram trabalhadores de baixa renda, condutores, metalúrgicos, trabalhadores da Unicamp, da construção civil e da Polícia Militar. Alguns deles eram sindicalizados, e moravam nos bairros do entorno na região do Campo Grande em situações de moradia precária: pagavam aluguel, viviam em barracos, viviam de favor na casa de alguém — tipo de situação comum nas áreas periféricas das grandes cidades brasileiras. Ao ocupar essa fazenda, as pessoas levantaram um acampamento com lonas pretas e fundaram uma história de luta, que passa pelo sofrimento compartilhado e pela reivindicação (Loera, 2006; Paterniani, 2013). Essa ocupação teve participação intensa do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Diante da ocupação e da reivindicação de que o terreno fosse adquirido pelo poder público e transformado em moradia popular, a negociação passou a ser com a Caixa Econômica Federal. O resultado da negociação foi a desocupação do terreno, três meses depois, mediante garantia de compra e destinação específica por parte da Caixa. Nesse processo, a sede da Cooperativa Araras, fundada em 1978 na cidade de Araras, interior do Estado de São Paulo, muda-se para Campinas e as 1200 pessoas que ocuparam a área passam a ser cooperativados. Nossos entrevistados nos explicaram que tornar-se cooperativado foi uma exigência porque a forma de financiamento para habitação de baixa renda na época era sempre mediada por uma cooperativa, que recebia os recursos da Caixa e contratava uma construtora.

Depois do início das construções dos lotes, casas e apartamentos que compunham a Vila União, houve mudanças nas diretrizes da Caixa para aprovar os futuros beneficiários do Projeto. Dentre outros pontos, a renda familiar dos futuros beneficiários foi consideravelmente aumentada — a renda familiar mínima passou a ser de cinco salários mínimos, valor muito alto e incompatível com a definição de "baixa renda"[49] —, o que fez com que muitos dos que ocuparam o terreno não pudessem ser incluídos como destinatários finais da política pública. Esse foi o início de uma longa jornada de brigas entre os Cooperativados e a Caixa[50].

49 Hoje, "baixa renda" caracteriza-se por uma renda de zero a três salários mínimos.

50 Dentre as pessoas que entrevistamos, apenas uma participou da ocupação do terreno em 1988. Os outros começaram a participar do processo já durante a construção dos imóveis.

A Vila União consistiu na construção de 5.214 unidades habitacionais — um total bem maior do que a demanda inicial —, distribuídas entre lotes, casas e apartamentos, e recebeu inscrições de futuros moradores de todas as partes da cidade. Os futuros moradores acompanharam o processo de construção dos imóveis sem participar dele: eram expectadores. Em 1991, a obra já estava pronta; só faltava o acabamento final, que não acontecia. A obra ficou paralisada por quase dois anos e as construtoras responsáveis pela obra faliram[51]. Nesse ínterim, os futuros moradores receberam mais um carnê, com quatro prestações, que deveriam pagar — mas isso não

[…] o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras tem um histórico de luta pela moradia, mas a partir de um processo particular que lhe conferiu aprendizados específicos.

estava no contrato inicial. O argumento da Cooperativa e da Caixa era de que esse dinheiro serviria para efetuar melhorias no bairro — luz, água, asfalto. A Caixa, para tentar acalmar os ânimos, procedeu ao sorteio dos imóveis[52]. O resultado foi que, apesar de não terem as chaves dos seus imóveis, os futuros moradores já sabiam onde iam morar, viam suas moradias, sabiam quem seriam seus vizinhos, quais seriam suas casas. Entretanto, a Cooperativa e a Caixa não entregavam os imóveis.

Nesse momento começa uma forte indisposição entre os cooperados e a Cooperativa que era acusada de defender a Caixa e não os mutuários.

51 Em 1990, foi eleito presidente do Brasil Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto do povo após o regime militar no país (1964-1985). Seu governo foi marcado pelo Plano Collor, que acabou por aprofundar a recessão econômica, o desemprego e a inflação. Uma das medidas do plano foi o congelamento da caderneta de poupança dos cidadãos. O governo Collor é conhecido, na memória dos brasileiros, como um governo repleto de escândalos de corrupção e desvio de dinheiro. Segundo o Entrevistado 08 as construtoras responsáveis pela Vila União estavam em nome de "laranjas", não sendo possível posteriormente encontrar os responsáveis pelas obras. Há suspeitas de que a Vila União tenha feito parte de um esquema de desvio de verba por meio de programas habitacionais.

52 Em conjuntos habitacionais, é prática comum escolher quem ficará com qual imóvel mediante sorteio.

Então, em 10 de outubro de 1993, os futuros moradores da Vila União decidem ocupar suas moradias[53]. É o início de uma longa e intensa história de negociação entre os moradores e a Caixa. Os moradores argumentavam que tinham o direito de receberem suas chaves e que não eram "invasores". Com os imóveis prontos, eles finalmente conquistaram suas chaves: contrataram os serviços de um chaveiro para trocar as fechaduras de cada imóvel e asseguram-se de que somente futuros beneficiários, constantes nos registros da Caixa, fizessem parte da ocupação. A Entrevistada 07, ao nos contar sobre o tempo da ocupação, lembra: "Só tinha água na rua, não tinha luz, fomos na porta da Sanasa [companhia de abastecimento de agua de Campinas] pra ter água, pra ter luz fizemos a passeata à luz de vela…". E afirma que a opinião pública ficou do lado dos moradores — a tendência era ver sua luta como legítima, afinal eles eram os reais proprietários daqueles imóveis — e que saiu "muita matéria sobre a gente no Correio [Popular], no Diário [do Povo]" (ambos jornais da época de circulação na cidade).

Ela também lembra da organização dos moradores, que faziam assembleias na vila, "na [rua] 48 tinha um QG [quartel-general]: uma casa que um morador cedia para fazer reuniões" (Entrevistada 07). Conta que tudo era decidido em assembleia e que uma vez por mês ou a cada quinze dias tinham assembleias gigantes, com 2 mil, 3 mil pessoas, que fechavam a rua.

Logo após a ocupação, foi formada uma comissão para representar os moradores, cujos interesses não estavam sendo representados pela Cooperativa Araras, frente a Caixa. A reação da Cooperativa, no momento da ocupação, foi abrir um processo de reintegração de posse contra os ocupantes, alegando que os cooperativados estariam desrespeitando a Cooperativa e que, além disso, haveria intrusos — isto é, pessoas que não estavam contempladas nos registros da Caixa — na ocupação. Um mês depois, em dez de novembro, ocorreu uma audiência marcada pelo juiz. Sem decisão, o processo foi suspenso. Em 6 de julho de 1994, o juiz decide não conceder a liminar de despejo e decide que os casos serão discutidos e julgados um a um. A Cooperativa entra com agravo de instrumento, recorrendo dessa decisão do juiz, mas nada muda. Em março de 1995, o juiz extingue o processo sem julgamento do mérito.

Ainda em 1995, a comissão de moradores decide aceitar uma proposta da Caixa, então com os valores de financiamento mais

53 Ver em anexo o *Boletim Informativo dos Moradores da Vila União*, Nº 01, outubro de 1993.

baixos e mais próximos do aceitável, no entendimento dos moradores. Outro grupo de moradores, no entanto, considerava essa proposta inaceitável — por conta dos juros muitos altos que, ao final do pagamento, somavam dupla ou triplamente o valor do imóvel —, formou um comitê de esclarecimento e convenceu a esmagadora maioria de que a proposta era inaceitável. O convencimento foi registrado em um plebiscito, realizado em 9 de abril de 1995, sobre aceitar ou não a proposta da Caixa. Dos 1.276 votantes, 1200 disseram "não" para a proposta. Após esse evento, a comissão foi alterada: os antigos membros saíram e formou-se a segunda comissão.

Essa segunda comissão tinha fortes vínculos com o Partido dos Trabalhadores (PT) e fundou também a Associação de Moradores da Vila União. Ainda no mesmo ano de 1995, a segunda comissão propôs aos moradores, que aceitaram, a criação de uma poupança vinculada à Caixa, a poupança Azul. Em outubro, os moradores entraram com uma ação civil contra a Cooperativa Araras e as construtoras que trabalharam na obra: BMH, Soma e Santa Bárbara Engenharia. Em junho de 1996, é aprovada uma auditoria na Vila União, fruto das acusações de superfaturamento das obras. A auditoria foi requerida pelo então deputado Luciano Zica, do PT.

As negociações com a Caixa não pararam. Em junho de 1997, após reunião com Zica em Brasília, a Caixa aceitou um valor ainda menor nos financiamentos, e reduziu o valor dos imóveis em até 50%. Mas a maioria dos moradores ainda não considerou a proposta satisfatória: ela foi rejeitada em assembleia. A Caixa, então, inaugurou um estande na Vila União, e se disse empenhada em tentar resolver a situação. Os moradores, insatisfeitos, ocuparam o estande em 1998 e a Caixa divulgou um documento dizendo que desistiria de tentar negociar. A Entrevistada 07 nos contou que quando a Caixa colocou o estande lá, começaram a fazer assembleia na frente da Caixa.

> "Às vezes iam pra [Av. Francisco] Glicério, fechavam a Glicério [a principal rua comercial de Campinas]. Enquanto o gerente não atendesse, a Glicério ficava tomada de gente. Foram quase dez anos de luta mesmo. Sempre nos reunindo, sempre chamando assembleia, sempre dizendo o que a Caixa propôs, o que os mediadores propuseram, aí vinha, punha pra assembleia, se a assembleia não aceitasse, nossos negociadores iam de novo lá pra Caixa dizer que a assembleia não aceitou… até que conseguimos aceitar". (Entrevistada 07)

Em 1999, foi criada a Habteto, fundada em assembleia, como mais uma tentativa dos moradores de resolver o problema. Seu funcionamento é

de tipo consórcio, e os cooperativados tornam-se então consorciados. Cada morador que quer ser consorciado paga uma mensalidade. Com os recursos, a Habteto vai quitando junto à Caixa, aos poucos, os primeiros imóveis da Vila União. Todas as pessoas com quem falamos foram unânimes em afirmar que o intuito de criar a Habteto foi mostrar para a Caixa e para o Judiciário que eles queriam pagar. Mas queriam pagar um valor que consideravam justo, baseado no que os engenheiros contratados pela Associação de Moradores tinham avaliado como sendo o valor dos imóveis. O Entrevistado 06 chamou a atenção para o fato de que a situação da Vila União era a mesma de outros tantos mutuários da Caixa Econômica em todo o país no início dos anos noventa: pessoas que tinham uma renda baixa (ou quase nenhuma renda) que não conseguiam pagar suas prestações e para quem a única política habitacional disponível (e inacessível) eram prestações com altos juros no mercado imobiliário. Segundo ele, o tipo de acordo que a Vila União conseguiu com a Caixa abriu precedentes legais e históricos para que houvesse a compreensão de que, para a população de baixa renda, não se aplicavam financiamentos sob a forma de empréstimos e cobrança de juros bancários; mas, sim, que eram necessários subsídios públicos: a cobrança de prestações de valores baixos, complementadas por investimento do poder público (sem que se esperasse retorno destes recursos, muito menos com juros e correção monetária) (Entrevistado 06). Essa percepção da moradia como direito e não como um negócio foi de alguma forma vivenciada pela Vila União, constituindo-se um dos marcos que permitiriam e justificariam, no futuro, que um programa como o Minha Casa, Minha Vida pudesse existir no Brasil.

Com a Habteto funcionando, o enfoque da Associação de Moradores, a partir dos anos dois mil, passou a ser a infraestrutura do bairro, mais especificamente a construção do Parque Viva Vila, uma grande área verde que circunda a Vila União.

Em 2004, o mesmo grupo que estava à frente da Associação de Moradores e da Habteto disputou eleições contra o antigo grupo que, desde o início da história, em 1988, estava à frente da Cooperativa Araras. Numa eleição que aconteceu às vésperas do feriado de Carnaval, a direção da Cooperativa finalmente mudou. Quem se tornou o presidente da Cooperativa foi o Carlão.

Morador da Vila União há 19 anos, sua ativa atuação junto à Vila União foi tão relevante que, em 2012, Carlão foi eleito vereador de Campinas pelo Partido dos Trabalhadores. Carlão iniciou sua militância por meio das Comunidades Eclesiais de Base na região da Vila Cura D'ars, em Campinas. Foi dirigente e assessor sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT), assessor parlamentar e articulador de lutas

sociais. Também foi um dos fundadores da Central de Movimentos Populares de Campinas e hoje compõe sua direção nacional.

Após ganharem a Cooperativa, esse grupo organizou dois conjuntos habitacionais: o Nova Bandeirantes, via Crédito solidário, e o Novo Mundo II, via Minha Casa, Minha Vida - Entidades. O Entrevistado 04 conta:

> "[A Cooperativa] era cheia de problemas, mas era uma ferramenta importante pra gente poder resolver o que a gente já tinha, pra resolver e pra investir mais. Assim que a gente pegou, coincidiu com o Ministério das Cidades que veio com um projeto novo, aí a gente acabou construindo uma pequena vila lá no Santos Dumont [o Residencial Nova Bandeirantes] e uma outra aqui no Campo Grande [o Residencial Novo Mundo]". (Entrevistado 04)

[…] de acordo com as regras do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades cabe aos movimentos e organizações –enquanto Entidades Organizadoras– organizar a demanda e selecionar os futuros moradores.

Como podemos perceber, o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras tem um histórico de luta pela moradia, mas a partir de um processo particular que lhe conferiu aprendizados específicos. O grupo que construiu o Residencial Novo Mundo não tinha um histórico de organização da população por construção de moradia popular. Toda a experiência que esse grupo tinha era de organização como moradores, defendendo seus próprios interesses na relação com a Caixa Econômica Federal e procurando regularizar sua situação na Vila União. Não havia uma prática desse grupo de organizar um "movimento de moradia" na cidade[54], de mobilizar as famílias em torno da agenda de direitos etc. Essa falta de experiência com práticas de

54 Como é o caso, por exemplo, de outras Entidades Organizadoras do MCMV-E, como o Movimento Sem Teto da Leste I, que organiza o empreendimento Florestan Fernandes, em Cidade Tiradentes, São Paulo. A Leste I, antes do MCMV-E, já tinha experiência de mutirões e autogestão em habitação, bem como uma base social organizada no que eles chamam "grupos de origem", com reuniões periódicas, formação etc. Essa experiência prévia foi fundamental no momento de enganar a população com a participação no processo de construção das moradias.

participação, entendida como organização popular, e da autogestão na habitação vai se refletir nas dinâmicas e nos resultados da participação das famílias no processo de construção das moradias no Novo Mundo II.

Com a proposta habitacional aprovada pela Caixa o primeiro desafio da Cooperativa foi organizar a demanda e selecionar os futuros moradores. Mas, como fazer isso quando não se tem famílias previamente envolvidas na dinâmica da organização?

Recrutamento e perfil dos futuros moradores

Como discutimos nos itens anteriores, de acordo com as regras do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades cabe aos movimentos e organizações — enquanto Entidades Organizadoras — organizar a demanda e selecionar os futuros moradores. Como vimos também, essa prerrogativa suscita vários questionamentos principalmente de setores de direita que, no geral, não conferem aos movimentos sociais qualquer papel na produção da política pública. Vimos também que os movimentos sociais têm respondido a essas críticas destacando seu vínculo orgânico com as bases e a importância dessa relação prévia para a qualidade da política pública. Mas, no caso da Cooperativa Araras esse pressuposto da relação orgânica entre as famílias e a entidade organizadora não se confirmou, pelo próprio histórico do grupo. Diante disso, o recrutamento dos futuros moradores se deu através do boca-a-boca.

Nas conversas no Novo Mundo II perguntávamos para as pessoas como elas ficaram sabendo do empreendimento. E as respostas sempre remetiam a uma pessoa que conhecia o Carlão. Era o patrão que conhecia o Carlão e que falou sobre o novo conjunto habitacional que seria construído; ou alguém que ouviu no cabelereiro que ia ser construído um novo conjunto habitacional e que era para procurar o Carlão, e por ai vai. Não encontramos ninguém que tenha tido a informação a partir de locais de acesso público, como creches, postos, de saúde, igrejas etc. Ou a partir de uma participação em alguma organização ou movimento. O processo se deu mesmo no boca-a-boca a partir das redes de contato que permitia a uma pessoa estar conectada com outra que "conhecia o Carlão".

A arbitrariedade no recrutamento foi evidente, assim como sentimento de privilégio e injustiça que ela por vezes acarreta. O caso da Entrevistada 13 é exemplar. Ela é empregada doméstica, com carteira assinada e aluga uma casa de um beneficiário que desistiu de mudar para o Novo Mundo II, depois que o conjunto foi entregue. Ela contou que quando ela e a família chegaram na casa,

"a casa tava abandonada, numa sujeira só". Rita entrou numa lista da COHAB quando estava grávida do filho. O filho hoje tem 18 anos. Ela nos contou que durante todo esse tempo ela ia na Cohab para atualizar os dados cadastrais e levar seus comprovantes de renda. A entrevistada nunca teve um retorno sobre qual a sua posição na lista de espera (que, lembrando, está hoje em 51 mil pessoas). Então ela desistiu de tentar, "tem uma hora que a gente desiste". Antes de morar no Novo Mundo II, Rita participou de uma ocupação de terra em Sousas, distrito de Campinas, deixou os filhos com a irmã e dormiu cinco meses embaixo da lona, mas não conseguiu a casa. Disse que acha muito injusto porque muita gente ali conseguiu a casa e "não precisa". E ela, que precisa, nunca conseguiu. Contou que, quando ocupou o terreno em Sousas, desistiu de ficar na ocupação porque não conseguia pagar o advogado (que todos deviam pagar): "Estava sacrificando os filhos por aquilo e não tava valendo de nada". Rita ficou cinco meses numa ocupação, dormindo direto na lona, tomando banho na casa da patroa; dezoito anos na lista da COHAB e até hoje não conseguiu sua casa própria. Participando da conversa com a Rita estava um jovem, também morador da casa, que entrou na conversa e disse: "Eu fiquei sabendo que quem fez tudo isso aqui foi a Cooperativa do Carlão. Então fui lá e deixei meu nome e agora já estou na lista para o próximo conjunto que eles forem construir". E perguntamos para a entrevistada: "E você não vai também?" E ela responde: "Não estava sabendo de nada disso".

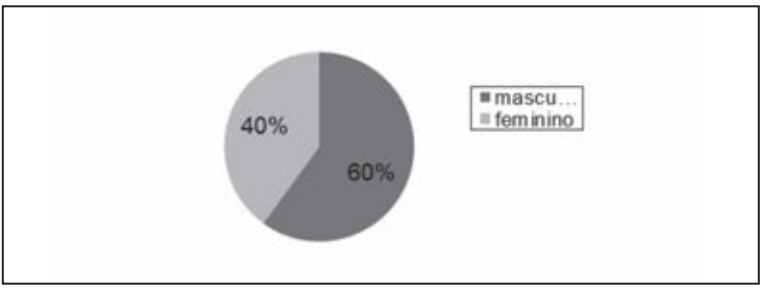
Histórias como as desta entrevistada nos comoveram durante o campo no Novo Mundo II. Evidenciam o sofrimento e a loteria a que estão sujeitas as famílias de baixa renda. A lista da COHAB, na prática, não é uma porta de entrada para se acessar a efetivação do direito à moradia. E a forma de recrutamento no caso do Novo Mundo II também é algo que depende da sorte de ter um vínculo com alguém que está conectado com o Carlão. E o sentimento de que se trata do acesso a algo que não é para todos, efetivamente, parece ser tão forte que nem mesmo os conhecidos parecem comentar entre si sobre esses canais de acesso à moradia. A espera da casa e a forma de acesso fragilizam o sentido de agência e a solidariedade.

Isso não quer dizer, por outro lado, que possamos afirmar que quem consegue entrar no circuito da informação são "pessoas que não precisam". De fato encontramos algumas moradias vagas, alugadas ou cedidas no Novo Mundo II, mas isso não parece estar associado a uma apropriação das casas populares por pessoas de mais recursos. O que parece estar em jogo são os cálculos sobre os custos de gerir a vida cotidiana em um local de acesso mais

difícil. A análise do perfil dos moradores[55] não permite supor tratar-se de pessoas que teriam condição de comprar uma casa nas condições de mercado.

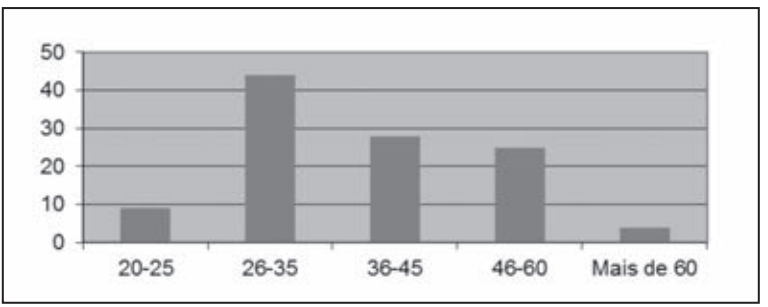
Como podemos ver nos gráficos abaixo, trata-se de famílias de baixa renda, que possuíam baixa escolaridade e cujos chefes de família estavam inseridos no mercado de trabalho em empregos que exigiam baixa qualificação, como empregadas domésticas, auxiliares de limpeza, vigias, trabalhadores do comércio etc. A renda média dos trabalhadores formais (isto é, com carteira de trabalho assinada) não chega a R$800,00, e a das pessoas com trabalhos informais não chega a R$700,00.

Gráfico 1. Sexo dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

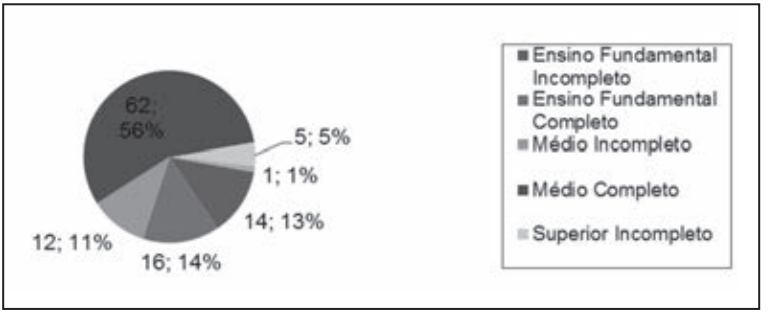
Gráfico 2. Faixa etária dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

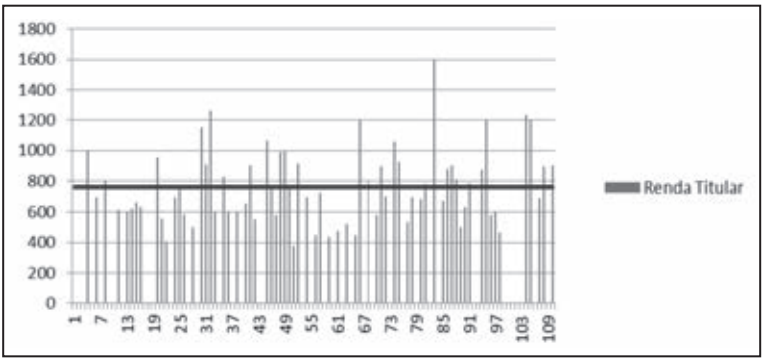
55 A coordenação da Cooperativa Araras nos permitiu o acesso aos dados cadastrais dos 110 beneficiários do MCMV-E, a partir dos quais geramos a análise que apresentamos nesse item. Os dados estavam em um banco de dados no Access.

Gráfico 3. Escolaridade dos beneficiários



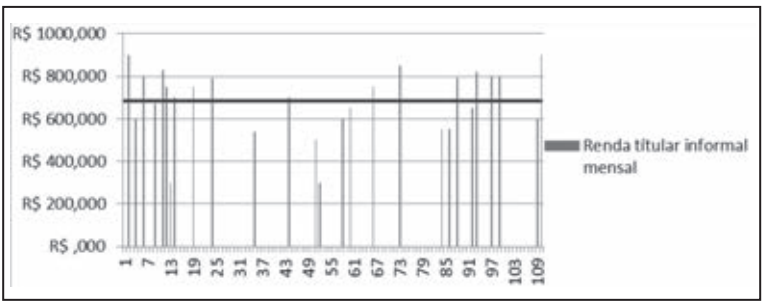
Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

Gráfico 4. Renda titular (trabalho formal) dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

Gráfico 5. Renda titular (trabalho informal) dos beneficiários

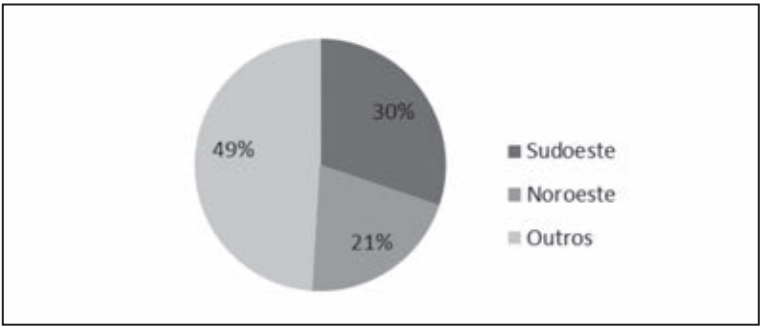


Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

As famílias vieram de bairros distintos da cidade, concentrados nas regiões sudoeste e noroeste, onde ficam os bairros do Campo Grande

e Ouro Verde — os bairros que concentram a população de baixa renda na cidade.

Gráfico 6. Regiões de origem dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

A dinâmica participativa, problemas no pós-ocupação e avaliação da experiência: relatos dos beneficiários

A construção do conjunto habitacional Novo Mundo II foi de 2009 a 2011, quando foram entregues as chaves aos novos moradores. Desde a inscrição na Cooperativa Araras até o final do processo, os futuros moradores deveriam participar das atividades propostas pela Cooperativa. Essas atividades consistiram em levar holerite e comprovante de residência todo mês na sede da Cooperativa Araras. Além disso, era preciso participar de assembleias, que eram chamadas pela Cooperativa — todos ou quase todos os futuros moradores participavam.

Segundo o Entrevistado 09, primeiro Técnico Social do empreendimento[56], havia alto índice de presença dos beneficiários nas assembleias, mas a grande maioria ia com a preocupação de "cliente", encarando a Cooperativa como algo próximo de uma imobiliária. Os que realmente se envolviam eram uma minoria. Na conversa que tivemos com os moradores, todos reconheceram que as reuniões eram importantes: a Cooperativa mantinha as pessoas informadas sobre como a obra estava andando, e sempre se mostrava aberta para responder as perguntas. Mas, nenhuma delas conseguiu lembrar de qualquer atividade que fosse além dos debates restritos à obra.

56 O técnico social do Novo Mundo II, já havia atuado no Novo Mundo I. Trata-se de uma pessoa com vínculos anteriores com o grupo e com um bom conhecimento sobre a área de moradia em Campinas.

Pela leitura dos relatórios de TTS e pelas entrevistas (Entrevistado 01 e 09) podemos aferir que, no inicio, o tema das reuniões giravam principalmente em torno de dúvidas sobre a construção e o bairro — construção de um parque nos arredores, rede de esgoto —, mas também sobre as expectativas da liberação dos documentos pela CEF e, às vezes, sobre gestão financeira. Nessas reuniões também foram eleitas as comissões de acompanhamento de obra e de gestão financeira, previstos no TTS e obrigatórias pelas normativas do MCMV-E. Os Entrevistados 17 e 18 contaram que nas reuniões o pessoal da Cooperativa incentivava as pessoas a se organizarem para exigir mais

Se a conquista da casa resolveu o problema imediato da moradia e deu mais segurança quanto ao futuro, ela trouxe novos desafios e incertezas no presente.

pontos de ônibus, exigir uma resolução em relação ao lixo acumulado na "área verde" ("às vezes até aparecem ratos", Entrevistado 17).

Segundo o Técnico-Social, além das reuniões operacionais aconteceram também reuniões sociais ao longo dos três anos. Em algumas dessas reuniões foram convidadas associações de moradores, ONGs, igreja etc. da região para discutir questões subjacentes ao bairro. Houve tentativa de desenvolvimento de vários projetos durante o TTS, embora nenhum deles tenha se sustentado até o final do empreendimento. "Chegou a ter uma movimentação, mas no final não foi para frente" (Entrevistado 09). Um exemplo foi o projeto em parceira com a Escola Viveiro, que desenvolveu trabalhos na área ambiental: chegaram a realizar plantio de árvores, mas o projeto não foi para a frente. Outras organizações participaram das chamadas reuniões sociais no Novo Mundo II, como a associação de moradores do bairro e de bairros vizinhos, além de algumas organizações religiosas.

Nossa pesquisa teve acesso a quatro relatórios de trabalho técnico social (TTS) que indicaram a realização de somente quatro assembleias e uma atividade de educação popular[57]. As assembleias

57 Contudo, é importante salientar que talvez explicitar que parte da documentação se perdeu,

estavam programadas para ocorrer trimestralmente, mas aparentemente, ocorreram em março, junho, novembro e dezembro de 2012. As assembleias de março e junho tiveram o intuito de repassar às famílias informações técnicas: na assembleia de março foi apresentada uma proposta de custos e foi formada a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), prevista na normativa do MCMV-E; na de junho, os futuros moradores foram informados do pedido de suplementação que a Cooperativa solicitou à Caixa — caso não fosse atendido, o valor teria de ser dividido entre os moradores e resultaria no pagamento de R$900,00 por morador. A assembleia de novembro deliberou a construção de calçadas em regime de mutirão com adesão unânime dos moradores. Em janeiro, foi realizado um Seminário Ambiental que abordou questões de vivência em comunidade, cuidados com o bairro, importância da arborização, produção e descarte de lixo.

Ou seja, parece ter havido da parte da Cooperativa interesse em envolver os moradores em algum processo participativo mais efetivo, mas os atores envolvidos não pareciam dispor das ferramentas necessárias para produzir um engajamento efetivo numa situação que era, no geral, de baixa organização social prévia. Nas nossas conversas no Novo Mundo II tentamos provocar os moradores a falar sobre como foi esse processo de participação, mas não obtivemos muito êxito. Os únicos poucos relatos mais vívidos remetiam aos debates sobre a forma de construção das casas, se germinadas ou não, o que indica a abertura da Cooperativa para discussão do Projeto com os futuros moradores. Mas, como dissemos eram referências vagas. O tema que mais emergia nas conversas era mesmo o presente, e nele o assunto prioritário eram os problemas do pós-ocupação e os dramas da vida cotidiana.

Diante do quadro de precariedade e incerteza em relação à moradia que marca as famílias de baixa renda, esperávamos ouvir relatos que destacassem as mudanças que a conquista da casa própria provocara na vida delas, esperávamos uma clara demarcação de um "antes" e "depois" do Novo Mundo II. E de fato encontramos pedaços dessa grande narrativa, principalmente em frases unânimes como "agora eu não preciso mais pagar aluguel". Mas essas memórias precisavam ser provocadas; não apareciam de imediato. Foi desafiador perceber que, ao perguntar sobre a casa, abríamos espaço para narrativas muito pessoais que vinculavam o episódio da conquista da moradia a eventos como a morte de um ente querido, a

devido a um roubo na sede da Cooperativa, o que nos impede de saber o número exato.

separação da pessoa amada, uma doença na família, etc. A casa era mais um acontecimento dentre tantos imponderáveis cotidianos e sua força dramática.

Enquanto caminhávamos pelas ruas do Novo Mundo II e conversávamos com as pessoas, o que víamos era o quanto a conquista da casa apenas atenuava um cotidiano marcado pela imprevisibilidade, incerteza e precariedade. Quando perguntamos a uma moradora procedente de uma região de favela (Entrevistada 14) sobre como tinha sido entrar na casa própria pela primeira vez, ela disse: "Professora, não é como a gente vê nas propagandas", se referindo às peças de marketing das grandes construtoras para, em seguida, começar a narrar os problemas no pós-ocupação — dos quais também trataremos adiante. Se a conquista da casa resolveu o problema imediato da moradia e deu mais segurança quanto ao futuro, ela trouxe novos desafios e incertezas no presente.

O primeiro deles dizia respeito ao acesso à cidade e as suas comodidades, como as ofertas de emprego e o atendimento nos equipamentos públicos. O Novo Mundo, como já dissemos, é um território afastado do centro da cidade e com um serviço de transporte público bastante precário. Principalmente no caso de moradores que vieram de condições de moradia também precárias, mas com boa localização em relação ao centro, a casa nova significou, na prática, perda de qualidade de vida sob esse aspecto.

O tempo passado desde a entrega dos imóveis até nossa pesquisa — aproximadamente dois anos — tornava o relato mais difícil e descontínuo. Principalmente quando o assunto em pauta era o esforço de reconstituição do processo participativo, que começara cinco anos antes. Nas primeiras entrevistas ficou evidente que a própria menção à ideia de participação fazia pouco sentido naquele contexto.

Em muitos casos, os moradores moravam em outras regiões e, ao se mudarem para o Novo Mundo II, ficaram distantes de suas redes de sociabilidade mais próximas, o que diminuiu os recursos com os quais podiam contar para lidar com as tarefas cotidianas (como por exemplo, a presença de parentes próximos que poderiam tomar conta dos filhos enquanto a pessoa estava no trabalho). O que também se traduzia em perda de qualidade de vida. Alguns moradores do Novo Mundo insistem em manter seus laços com essas redes anteriores, como é da Entrevistada 14: sua filha vai para a escola em outro bairro com um transporte coletivo privado. Ela até conseguiu vaga na creche do Novo Mundo, mas gosta mais de lá. E o posto de saúde ela usa o de lá também.

Por fim, compondo esse cenário de novos desafios e incertezas, está o problema da regularização das casas junto à Prefeitura, e os problemas decorrentes da baixa qualidade das obras feitas pela construtora e do o escoamento da água da chuva.

A Entrevistada 12, moradora, relatou-nos que antes, morava na Favela do 28, Favela Roseira. Mudou-se para o Novo Mundo II em dezembro de 2012; é a primeira moradora da casa, que está em seu nome. Seu filho teve que trocar de escola depois que mudaram, e ela passou a ter gastos que não tinha antes: com água, luz (lá na favela, ela não pagava), o transporte privado que agora paga para levar o filho à escola, que é mais longe, e uma babá que cuida da filha menor, porque não há vagas na única creche da região. Ela começaria a trabalhar na segunda-feira seguinte ao sábado em que a entrevistamos (2 de setembro) e recorreu ao Conselho Tutelar e à Defensoria Pública para garantir uma vaga para a menina: ou na creche ou na escola infantil particular mais próxima mas, enquanto isso não acontece, ela vai pagar a cuidadora: "Nem comecei a trabalhar e já vou entrar numa dívida", ela nos contou. Ela relata que gosta do Novo Mundo II porque lá tem "gente diferenciada". Diferente do Jardim Bassoli, onde todo mundo é de um lugar só — todos de remoções de favelas — e "aí não tem respeito".

No caso da Entrevistada 16, quem ficou sabendo do empreendimento, em 2008, e fez todos os trâmites foi seu filho, que ouviu falar da Cooperativa durante uma greve na empresa onde trabalhava. Moravam em Hortolândia (cidade próxima a Campinas) e ela estava muito feliz em se mudar com ele, porque iam sair do aluguel. Ser longe não era um problema, ela nos contou, porque ele tinha um carro, então quando não desse para ir trabalhar de ônibus, ele poderia ir de carro. Mas ele faleceu repentinamente, em um acidente, e morar no Novo Mundo II perdeu o sentido para ela. Ela se sente muito só e quer ir embora para o Nordeste, voltar para perto da família. Diz que no Novo Mundo II as pessoas abusam dela por ser idosa, mulher e sozinha. "Mulher sozinha é difícil, mas não dou moleza". Acha terrível o local e a vizinhança; tem boa relação só com um vizinho, o de trás, que a ajuda. "O povo só se aproxima com interesse". Chama os vizinhos da frente de "favelados", "a casa não tem nem reboco, o reboco é a veste da casa, você pode imaginar o tipo de gente que mora em uma casa sem reboco".

A Entrevistada 17 ficou sabendo do empreendimento há mais de seis anos. Decidiu se inscrever porque queria sair da casa dos pais. Foram cinco anos de espera da data de entrega dos documentos até receber a chave. Mora sozinha na casa, mas não é a primeira

moradora — embora desde sempre a casa estivesse no seu nome. Antes, morava no DIC (construído pela COHAB), onde morou por 27 anos. De lá, morou no centro da cidade e voltou para a casa dos pais no DIC, fez uma cirurgia e, nesse período, foi avisada de que a casa do Novo Mundo II seria entregue. Como estava se recuperando da cirurgia e, desempregada, não tinha dinheiro para construir o portão, "não ia morar sozinha numa casa sem portão!"[58], resolveu esperar um tempo, ficar mais um pouco na casa dos pais. Foi quando uma mulher invadiu sua casa no Novo Mundo II, e ela descobriu algum tempo depois, quando, já recuperada da cirurgia, chegou lá

[…] nossas visitas ao Novo Mundo II evidenciaram o quanto a conquista da casa pode estar dissociada da conquista do direito à cidade e da construção de comunidades.

para fazer a mudança. Foi falar com o Carlão na Cooperativa e finalmente a mulher saiu da casa de nossa entrevistada. Mas ela não morou lá logo depois; emprestou a casa para o filho do vizinho da frente. Depois de um tempo, eles resolveram se casar e ir morar na casa no Novo Mundo II.

O Entrevistado 18 é professor e trouxe os pais de Santo Amaro da Purificação, Bahia, para morar com eles na casa que conquistou no Novo Mundo II. Antes, havia ido com o irmão na COHAB, por volta de 2008; o irmão foi sorteado; ele, não. Ficou sabendo do empreendimento porque alguém que trabalhou na Cooperativa avisou sua irmã. Mudou-se há quatro anos e saiu do aluguel que pagava em outro bairro, Santa Lúcia: "Sair do aluguel melhorou muito, não tem preocupação". A mudança trouxe gastos extras que ele não tinha antes, principalmente com transporte. Ele conta que, durante o processo de construção, sabia que o empreendimento seria construído no Campo Grande, mas não sabia exatamente qual seria a localização. Contou-nos que as reuniões eram claras e o projeto do empreendimento era discutido com os moradores. Mencionou também que a relação com

58 As casas são entregues aos moradores sem muro ou portão.

a construtora não era boa: "Os moradores decidiram um tijolo, mas foi usado outro". Quando perguntamos se ainda aconteciam reuniões, ele disse que sim, e lembrou que a Cooperativa construiu toda a Vila União e que ela "tem credibilidade".

O Entrevistado 21 é porteiro de um edifício no centro da cidade e conseguiu a casa por causa da sua irmã que conhecia o Carlão. Ela cuidou de tudo e isso acabou gerando sua separação: sua esposa não admitia a interferência da irmã na vida deles. Ela não foi consultada e quando soube a mudança para a casa nova já estava para acontecer. Hoje, eles moram no mesmo terreno, mas ele construiu uma casa para ela no fundo. O Entrevistado 21 diz que gosta muito do bairro e que não se importa com a distância em relação ao centro. O problema é o filho que é usuário de drogas e isso gera muitos conflitos na família.



As duas ruas que compõem o Residencial Novo Mundo II, 2013.

Em 2011, as casas do Novo Mundo II foram entregues. Junto com as chaves da casa foi entregue uma cartilha pós-ocupação, desenvolvida pelo Técnico-Social e pela Cooperativa. Essa cartilha apresentava uma planta da casa com as instalações hidráulica e elétrica (fornecidas pela empreiteira), bem como uma sugestão de ampliação das casas, segundo orientação da Caixa.

Mas o que mais ouvimos em nossas conversas com os moradores foram os conflitos e os problemas no pós-ocupação, e as preocupações e ansiedades oriundas deles. Os problemas evidenciam

a frágil e nebulosa relação entre as famílias, a Cooperativa, a Caixa e a construtora. Foi comum ouvirmos que as famílias não sabiam a quem recorrer para resolver os problemas. Ao procurar a Cooperativa ouviam que o problema estava com a construtora, e ao procurar a construtora essa voltava a citar a Cooperativa e também indicava a Prefeitura. E as famílias ficavam num limbo jurídico. Nesse contexto, as famílias buscavam fazer o que sempre fizeram: saídas individuais, como foi o caso da construção das calçadas com recursos próprios e do problema com a água da chuva. No caso das calçadas, as famílias foram asfaltando as calçadas na frente de suas casas conforme foram se mudando; depois de algum tempo, conseguiram que a Prefeitura fizesse as calçadas que ainda estavam por fazer — o que gerou um mal-estar entre os moradores que haviam feito suas calçadas individualmente e os que teriam sido beneficiados pela Prefeitura. O problema com a água das chuvas é o alagamento das casas da rua de baixo. A construtora não fez cano para drenar água da chuva; as casas da rua de baixo estão alagando quando chove. Moradores acham que a construtora tem que fazer o sistema de drenagem, a construtora diz que não é problema dela e a Cooperativa Araras busca alternativas junto à Prefeitura, mas não parece disposta a se indispor com a construtora. Esse conflito Cooperativa-moradores-construtora tem levado tensão à relação entre os moradores e a Cooperativa, e em particular parece estar minando a base política do Carlão no bairro. A Entrevistada 24, conta que uma semana antes de nossa visita, um morador havia convidado um vereador da região, de outro Partido, para participar de uma reunião no bairro junto com os demais moradores.

A qualidade das casas não é boa. Vimos paredes com rachaduras; paredes com infiltrações; paredes e rodapés que cederam com o tempo por conta de um aterro mal-feito; pisos trincados; problemas com as tomadas. Os moradores não podem mexer na parede porque senão perdem o seguro da casa, porque isso seria enquadrado em mudança na estrutura da casa.

Um dos maiores problemas diz respeito ao Habite-se[59]. Uma das primeiras coisas que muitos fizeram ao se mudar foi reformar a casa: asfaltar a garagem ("Vou morar no meio da terra?" Entrevistado 19 e 21), erguer um telhado para que a garagem fique coberta. Mas

59 O Habite-se é um documento emitido pela Prefeitura que comprova que um empreendimento ou imóvel foi construído seguindo-se as exigências (legislação local, especialmente o Código de Obras do município) estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos. Ele autoriza o início da utilização efetiva de construções ou edificações destinadas à habitação.

isso foi feito sem o Habite-se. E, sem o Habite-se, é proibido mexer na casa; e por terem mexido na casa precisam pagar multas altas para regularizar a situação e ter o Habite-se. A situação foi resumida por um de nossos entrevistados: "Se tirar o cimento a casa afunda, se deixar o cimento, paga multa" (Entrevistado 15).

Como vimos, no caso dos atores articulados em torno da Cooperativa Araras, o Minha Casa, Minha Vida - Entidades foi uma forma de continuar uma história coletiva de participação em defesa de políticas habitacionais de interesse social. Já do ponto de vista das famílias beneficiárias, o ingresso no Programa foi lido na chave da luta individual pelo acesso à moradia, na ausência de meios que lhes permitissem o acesso via mercado ou via prefeitura municipal. Entre os moradores do Novo Mundo II, não encontramos relatos que vinculassem o acesso à moradia a um processo participativo ou uma forma de luta coletiva; pelo contrário, a postura dos entrevistados era de consumidores que estavam pagando pela sua casa e que, portanto, conquistaram direitos advindos desse estatuto de consumidor. A própria relação com a Cooperativa se dava sob essa chave. E entre os moradores sempre que perguntávamos se eles buscavam formas coletivas de resolver os inúmeros problemas do pós-ocupação a resposta mais comum era: "Não, mal conheço meus vizinhos, aqui é cada um por si".

Resumindo: nossas visitas ao Novo Mundo II evidenciaram o quanto a conquista da casa pode estar dissociada da conquista do direito à cidade e da construção de comunidades.

Reflexões finais

O Minha Casa Minha Vida - Entidades tem como linha mestra o ideário da participação como forma de fortalecer a organização popular. A expectativa é que a participação dos movimentos, como entidades organizadoras, e dos futuros moradores no processo de construção da moradia resulte em uma obra de melhor qualidade, com moradores mais integrados entre si, e, em geral, mais sensíveis ao associativismo e à defesa dos direitos de cidadania. A atuação da entidade organizadora no sentido de organizar a demanda e promover o engajamento das famílias é visto como uma dimensão central para o sucesso da experiência. A novidade do MCMV-E é essa centralidade conferida à ideia de autogestão, associada ao subsídio conferido às famílias de baixa renda para compra da casa própria. Cabe lembrar, contudo, que a autogestão não é obrigatória, mas uma possibilidade que o Programa abre e que encontra diferentes níveis de adesão no conjunto das entidades que participam do Programa.

Como demonstramos ao longo do texto, o MCMV-E, como uma modalidade do MCMV, é uma adaptação parcial que não extingue a centralidade do setor privado na lógica do sistema habitacional. O MCMV-E não enfrenta a lógica de produção do espaço urbano calcado na especulação imobiliária e na segregação sócio territorial. Pelo contrário, empurra os movimentos à competição por terras no mercado imobiliário, como qualquer outra construtora, e acaba por gerar uma nova pressão sobre as terras, ao mesmo tempo em que empurra os novos empreendimentos para a periferia, realimentando a lógica da segregação. Além disso, como

A pesquisa evidenciou a importância de compreender o tipo de vínculo prévio entre os atores [...] para uma adequada compreensão dos processos participativos, em relação a seus limites e potencialidades.

parte do MCMV geral, o MCMV-E não está vinculado ao esforço de construção de um sistema de participação na área habitacional, pelo contrário, "corre por fora", seguindo uma lógica paralela associada à construção dos grandes projetos. Ou seja, há dois limites claros do MCMV-E: a repetição de um modelo de produção do espaço urbano segregacionista e a desvalorização do sistema participativo na área habitacional.

Esses condicionantes mais gerais se verificaram como limites da experiência no caso do Novo Mundo II em Campinas, onde apareceram associadas às características próprias da dinâmica política do território e do perfil dos seus atores. Nossa principal conclusão é que no Residencial Novo Mundo II, a execução da obra contribuiu para o fortalecimento da Cooperativa Araras: a principal liderança da Cooperativa foi eleito vereador em 2012, o grupo próximo à Cooperativa conseguiu fazer um cadastro de possíveis moradores, eles se conectaram ao programa federal e passaram a estar mais próximos de outros movimentos de moradia na cidade e fora dela. Entretanto, não é possível dizer que houve um engajamento de fato dos futuros moradores na gestão da obra. Até houve algum esforço por parte da entidade nesta direção com cursos, informações, reuniões abertas. Mas este esforço não foi suficiente. E atribuímos a isso dois fatores

principais: em torno da Cooperativa Araras não havia previamente um movimento de moradia forte, nem um repertório claro de defesa de direitos à moradia junto aos futuros beneficiários, nem sujeitos mobilizados para conquistarem suas casas, ou seja, não havia "base social" prévia. E a experiência prévia da entidade era de garantir seus direitos como moradores, e não como movimento social que mobiliza outros sujeitos para conquistarem suas casas. Isso pode parecer um detalhe, mas de fato neste caso fez diferença, porque o desenho do programa exige que no pouco tempo da construção da obra se "crie" uma comunidade. E, em segundo lugar, não houve por parte da entidade a capacidade de construir esta base durante o empreendimento. As reuniões eram informativas, pouco frequentes e não envolviam de fato as pessoas no processo. Além disso, ao contratarem uma construtora para executar a obra, a entidade e os próprios moradores se alienaram do processo de produção da casa.

A pesquisa evidenciou a importância de compreender o tipo de vínculo prévio entre os atores (isto é, se os futuros moradores já se conheciam e de onde) para uma adequada compreensão dos processos participativos, em relação a seus limites e potencialidades. No Novo Mundo II, a proposta de construir uma política participativa encontrou terreno árido: ausência de vínculos prévios entre os atores e uma base social desorganizada. No que se refere ao *processo* participativo, nosso ponto de partida da análise foi o Trabalho Técnico-Social desenvolvido junto às famílias. Nesse sentido, destacamos como fator positivo o engajamento dos técnicos contratados pela Cooperativa para trabalhar junto às famílias e seu compromisso com a agenda da participação e construção da percepção de direitos. Por outro lado, a pesquisa também evidenciou que a experiência de ação coletiva que a Cooperativa acumulara ao longo de sua existência não lhe forneceu elementos suficientes para lidar com esse terreno hostil ao desenvolvimento de processos de coletivização. Diante de uma base desorganizada que se colocava como cliente, a Cooperativa acabou desempenhando muito mais a função de "mediador imobiliário" que de "mediador político". Ou seja, a Cooperativa Araras ocupou uma posição de um ator que tinha a obrigação de resolver os problemas burocráticos e garantir o acesso à moradia para indivíduos que se viam na posição de clientes, e não como base social de uma organização política. Os princípios de autogestão, que explicitamos anteriormente neste relatório e que, lembramos, legitimam e conformam a experiência do MCMV-E, não se confirmaram nesse caso.

Bibliografia

Abers, Rebecca e Tatagiba, Luciana 2013 "Understanding activism on the inside of the state: The case of women's health policy in Brazil" em Rossi, Federico M. e Von Bülow, Marisa (orgs.) *Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Region* (Ashgate, no prelo).

Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra e Tatagiba, Luciana 2011 "A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo", Apresentação no 35º Encontro Anual da Anpocs.

Almeida, M. 2010 "Estruturação de empreendimentos baseados no programa Minha Casa, Minha Vida, voltados para famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimo", Monografia (MBA em Economia Setorial e Mercados, com ênfase em *Real Estate*), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo.

Arantes, Pedro Fiori e Fix, Mariana 2009 "Minha Casa Minha vida: uma análise muito interessante", em <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3560/9/>, acesso em 02/08/2013.

Arretche, Marta 2002 "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais" em *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 45(3): 431-457.

Baeninger, Rosana 2002 "A população em movimento" em Fonseca, R.; Davanzo, A. e Negreiros, R. (orgs.) *Livro Verde: Desafios para a gestão da Região metropolitana de Campinas* (Campinas: Unicamp).

Beozzo, José Oscar 2011 "Prefácio" em Carmo Roldão, Ivete (org.) *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Idéias e Letras).

Bonduki, Nabil 1992 "Habitação e Autogestão — Construindo Territórios de Utopia" em *Fase* (Rio de Janeiro).

Bonduki, Nabil 2009 "Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida" em *Teoria e Debate* (São Paulo) Nº 82, maio/junho.

Bonduki, Nabil 2013 "Nota de esclarecimento" em <http://cidadeaberta.org.br/nota-de-esclarecimento/>, acesso em 25/10/2013.

Caiado, Maria Célia Silva 1997 "O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana", Apresentação em Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Campinas.

Caixa Econômica Federal 2012 *COTS (Caderno de Orientação Técnico-Social)* em <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf>, acesso em 09/06/2013.

Caldeira, Teresa P. R. 2000 *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo* (Berkeley, CA: University of California Press).

Carmo Roldão, Ivete (org.) 2011 *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Idéias e Letras).

D´Araújo, Maria Celina 2009 *A elite dirigente do governo Lula* (Rio de Janeiro: CPDOC).

Dagnino, Evelina 1994 "On becoming a citizen: the history of Dona Marlene" em Benmayor, R. e Skotnes, A. (orgs.) *Migration and identity* (Londres: Oxford University).

Dias, Edney Cielici 2012 "Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação". Dissertação, Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo.

Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz do Popular* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Anpocs).

Ferreira, Regina Fátima Cordeiro Fonseca 2012 "Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade", Apresentação no Congresso ISA, Buenos Aires.

Freitas, E. L. H. 2008 "Loteamentos fechados". Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

Frúgoli Jr., H. 1995 *São Paulo: espaços públicos e interação social* (São Paulo: Marco Zero).

Frúgoli Jr., H. 2000 *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole* (São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp).

Gomes, Rosana da Silva 2011 "Os desbravadores: uma luta quase sem fim" em Carmo Roldão, Ivete (org.) *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Ideias e Letras).

Guimarães Rosa, João 2011 *Grande Sertão: Veredas* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira).

Kowarick, Lúcio 2009 *Viver em risco* (São Paulo: 34).

Krause, Cleandro; Balbin, Renato e Neto, Vicente Correia Lima 2013 *Minha Casa, Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. Texto para discussão* (Brasília, RJ: IPEA).

Lago, Luciana Corrêa 2011 "Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços" em *Revista Eletrônica E-Metropolis* (Rio de Janeiro) Nº 5. Em <www.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf>, acesso em 30/10/2013.

Lago, Luciana Corrêa (org.) 2012 *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).

Leite, Rogerio Proença 2007 *Contra-usos da cidade* (Campinas: Unicamp/UFS).

Libanio, Maria Lucia 1989 "A invenção da cidade de São Paulo". Dissertação de Mestrado, PUC, São Paulo.

Loera, Nashieli 2006 *A espiral das ocupações de terra* (Campinas: Pólis/CERES Unicamp).

Lopes, Doraci Alves 1997 *Marginais da História? O Movimento dos favelados na Assembléia do Povo (1997/1986*) (Campinas: Alínea).

Maricato, Hermínia 1996 *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência* (São Paulo: Hucitec).

Mineiro, Edilson Henrique e Rodrigues, Evaniza 2012 "Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção" em Lago, Luciana Corrêa do (org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).

Ministério das Cidades 2010 "Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social", em <www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EA_19-10-10.pdf>, acesso em 09/09/2012.

Ministério das Cidades 2011 "Trabalho Social e Intervenções Habitacionais Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional" em <http://

www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf>, acesso em 09/09/2012.

Ministério das Cidades S/D "Minha Casa Minha Vida" em <www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf>, acesso em 13/08/2013.

Naime, Jéssica 2012 "Politica de Habitação social no Brasil pós-2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa" em Lago, Luciana Corrêa do (org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).

Nomura, B. e Silva Jr., Jorge 2009 "Assembleia do Povo - O que importa é o que a gente é". Relatório de Fundamentação Teórica, PUC, Campinas.

João, Larissa Vieira 2013 "Minha Casa, Minha Vida: a produção capitalista da habitação e do espaço urbano no Município de Campinas-SP, o residencial Jardim Bassoli como estudo de caso". Trabalho de Conclusão de Curso em Geociências, UNICAMP, Campinas.

Paterniani, Stella 2013 "Política, fabulação e a ocupação Mauá: etnografia de uma experiência". Mestrado em Antropologia Social, IFCH, Unicamp, Campinas.

Prefeitura Municipal de Campinas 2011 "Plano Municipal de Habitação de Interesse Social" em <www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>, acesso em 10/09/2013.

Rodrigues, Evaniza 2013 "A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia". Dissertação mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

Rolnik, Raquel 2009 "Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda da reforma urbana no Brasil" em *Revista Eure* (Santiago do Chile) Nº 104, abril. Em <www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=2205a55e-269c-46ca-9735-7a3fce7ba742>, acesso em 10/09/2013.

Trindade, Thiago Aparecido 2010 "A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural". Dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

União Nacional por Moradia Popular (UNMP) 2008 *Relatório do Encontro Nacional*. 02 e 03 de maio, Vila Velha, Espírito Santo. Em <www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=143:unmpes&catid=56:noticias-dos-estados&Itemid=76>, acesso em 30/10/2013.

Villaça, F. 1998 *Espaço interurbano no Brasil* (São Paulo: Studio Nobel).

Anexo 1. Identificação dos entrevistados

Nº	Identificação	Data da entrevista
1	Morador da Vila União, ex-presidente da Cooperativa Araras, atual vereador de Campinas	15/08/2013
2	Presidente do Sindicato das Empregadas Domésticas, moradora do Novo Mundo II (Programa Crédito Solidário)	24/08/2013
3	Moradora do Novo Mundo II (Programa Crédito Solidário)	24/08/2013
4	Morador da Vila União, liderança na época da ocupação	03/09/2013

Nº	Identificação	Data da entrevista
5	Professora da PUC-Campinas, ex-moradora da Vila União, liderança na época da ocupação	05/09/2013
6	Advogado da Vila União	11/09/2013
7	Moradora da Vila União, coordenação da Cooperativa Araras	10/09/2013
8	Participante da primeira ocupação, liderança na época da ocupação da Vila União	14/09/2013
9	Técnico social do empreendimento do Novo Mundo II	18/09/2013
10	Assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal e liderança nacional da UNMP e UMM	14/10/2013
11	Funcionária da Caixa Econômica Federal	14/10/2013
12	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
13	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
14	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
15	Morador do Novo Mundo II	14/09/2013
16	Moradora do Novo Mundo II	21/09/2013
17	Moradora do Novo Mundo II	21/09/2013
18	Morador do Novo Mundo II	21/09/2013
19	Morador do Novo Mundo II	21/09/2013
20	Morador do Novo Mundo II	28/09/2013
21	Morador do Novo Mundo II	28/09/2013
22	Moradora do Novo Mundo II	28/09/2013
23	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
24	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
25	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
26	Participante da Assembleia do Povo e militante do Partido dos Trabalhadores (PT)	18/10/2013

Anexo 2. Lista de siglas

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMOS	Central Pró-Moradia Suzanense
CMP	Central de Movimentos Populares
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHAB	Companhia de Habitação Popular de Campinas
CONAM	Confederação Nacional de Associação de Moradores
ConCidades	Conselho das Cidades

COTS	Caderno de Orientação Técnico-Social
CRE	Comissão de Representantes
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EO	Entidade Organizadora
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Avançada
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MCMV-E	Minha Casa, Minha Vida - Entidades
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCS	Programa Crédito Solidário
PDDI	Plano Disciplinar de Desenvolvimento Integrado de Campinas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico-Social
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
Plano	Plano de Habitação de Interesse Social de Campinas
RMC	Região Metropolitana de Campinas
Sanasa	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TTS	Trabalho Técnico-Social
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular