

OLIVIA DE CAMPOS MAIA PEREIRA

O CRÉDITO SOLIDÁRIO COMO POLÍTICA PÚBLICA
PARA HABITAÇÃO POPULAR: MUDANÇAS NO
CENÁRIO?

PUC CAMPINAS
2006

OLIVIA DE CAMPOS MAIA PEREIRA

O CRÉDITO SOLIDÁRIO COMO POLÍTICA PÚBLICA
PARA HABITAÇÃO POPULAR: MUDANÇAS NO
CENÁRIO?

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno

PUC CAMPINAS
Novembro de 2006

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação – SB120I - PUC-Campinas

t728.1 Pereira, Olivia de Campos Maia.
P436c O crédito solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?
/ Olivia de Campos Maia Pereira.- Campinas: PUC-Campinas, 2006.
192p.

Orientadora: Laura Machado de Mello Bueno.
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de
Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.
Inclui bibliografia.

1. Habitação popular. 2. Habitação - Financiamento. 3. Créditos - Habitações. 4. Políticas públicas. 5. Participação popular. I. Bueno, Laura Machado de Mello. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22.ed.CDD – t728.1

BANCA EXAMINADORA

Orientadora - Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno (PUC Campinas)

1º Examinador – Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira (FAU-USP)

2º Examinador - Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior (PUC Campinas)

Campinas, 23 de novembro de 2006.

A todos aqueles que lutam pela construção
de uma cidade menos desigual.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Profa. Laura Machado de Mello Bueno.

Sempre atenta e disposta a discutir as questões mais profundas de nossas problemáticas urbanas. Por meio dela passei a conhecer inúmeras pessoas e caminhos, que tanto somaram na minha formação. Amiga e generosa, tantas vezes, com força, me puxou de volta “à tona”. Obrigada por fazer parte tão amplamente de minha formação!

Aos membros da Banca Examinadora, Profs. Wilson Ribeiro dos Santos e João Whitaker, que com incansável paciência deram toques precisos para a finalização do trabalho.

À Profa. Cibele Rizek, que com sua incrível capacidade de argumentação e observação crítica do presente, influenciou determinadamente esse trabalho e minha postura frente à pesquisa acadêmica.

À FAPESP, que por meio do apoio financeiro, possibilitou que eu cursasse o mestrado e conseguisse produzir este.

Às funcionárias da Secretaria da Pós-Graduação da PUC, que sempre me trataram com especial carinho, sabendo entender minha distância e “quebrando muitos galhos”.

À Prefeitura de Embu das Artes, especialmente ao Arq. Geraldo Juncal Júnior, presidente da Pró-Habitação, que com muita generosidade me apresentou aos movimentos locais de luta por moradia, sua assessoria técnica, o funcionamento do Crédito Solidário na cidade e todo o histórico da Prefeitura com habitação. Meu muito obrigada também ao Sr. Ademir, advogado da Pró-Habitação, que relatou cuidadosamente todo o trâmite burocrático das entidades do Embu até a aprovação do Crédito, além do pronto fornecimento de dados, plantas e material de pesquisa.

Às Prefeituras de Santo André e São Bernardo do Campo, especialmente ao Arq. Robson Moreno e ao Eng. Paulo Roberto Massoca, respectivamente. Pela atenção e carinho com que receberam minhas dúvidas e às tantas vezes que recorri a eles para que me apresentassem projetos, assessorias, lideranças, associações, vereadores...

Às inúmeras lideranças de movimentos entrevistadas, sempre muito acessíveis, amigas e interessadas, ajudaram na publicação das análises desse novo programa habitacional. Anderson Miranda (Catadores de Lixo – Centro de São Paulo), Dito (Central dos Movimentos Populares – CMP/ SP), Aldenora Gonzales (Confederação Nacional de Associação de Moradores – CONAM/ AP), Lourdes Santana (União dos Movimentos Populares – UMP/ BA), Eloisio Godinho (Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas – MLBVF/ MG), Mauro de Lima (Instituto Paixão Amazônica, Rondônia), Bismarque Roberto (Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM/ TO) e Simone Eterna (Cooperativa Habitacional de Produção de Artesanato e Trabalho – COOHPERAT/ DF).

Um agradecimento especial às lideranças de Embu das Artes, Manelão (Movimento Vila das Artes) e Carlinhos (Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Químicos - SINDCOP), que se dispuseram a falar abertamente sobre o Programa Crédito Solidário, além de partilharem suas incríveis histórias de luta por moradia.

Aos amigos do Mutirão da Fazenda da Juta, que por diversas tardes sentaram com muita paciência, para dividir histórias de luta, expectativas e sonhos.

Às assessorias técnicas GTA (Arq. Adelmo), APOIO (Arq. Vânia) e GRÃO (Arq. Márcia Hirata), que contribuíram, a partir das entrevistas cedidas, com suas visões sobre os programas habitacionais para baixa renda e a formação de escritórios de assessoria, além de partilharem suas histórias de longos caminhos trilhados junto aos movimentos de luta por moradia.

Ao Prof. João Marcos Lopes, membro da Assessoria Técnica USINA, que com sua visão prática, acadêmica e apaixonada, contribuiu para este trabalho com uma longa entrevista.

Ao Arq. Marcelo Barata, coordenador nacional do Programa Crédito Solidário pelo Ministério das Cidades, por sua atenção e franqueza no Seminário de Capacitação sobre o Programa na etapa São Paulo, e pelas respostas às diversas dúvidas por e-mails e telefone.

Às muitas entidades, movimentos e assessorias que participaram dos Seminários de Capacitação sobre o Crédito Solidário, auxiliando com informações, histórias, mas principalmente mostrando que ainda há luta, disputa e esperança na construção de cidades menos desiguais.

À Profa. Ângela Gordilho Souza que compartilhou com grande entusiasmo e disposição o caso da Prefeitura de Salvador com o Crédito Solidário.

Ao Vereador Jurandir Gallo, de Santo André, que se dispôs prontamente, como centralizador do Crédito Solidário na cidade, a relatar todo o processo.

Aos amigos, Gabriel, Ana Paula, Felipe Izslaj, Cláudia, Werner, Cintia Barbosa, Paulinha, Júlia, Alexandra, Adriana, Vivianne (e tantos outros que me perdoarão por não citá-los aqui), aos funcionários e professores da UNESP de Bauru, que fizeram parte de tantos momentos de alegrias, lutas, ansiedades e partilharam parte importante de minha vida, parte na qual os aprendizados extrapolaram muito os da academia.

À minha rica família, Marina, João, Flávia e João Luiz, que com seu apoio e amor incondicional me incentivaram a cada passo e mostraram que a distância física nunca é empecilho quando se acredita no que faz.

Meu obrigada especial a Marcos dos Santos, companheiro de todas as horas, leitor e principal debatedor de cada linha deste trabalho.

Em minha visão, "ser" no mundo significa
transformar e retransformar o mundo,
e não adaptar-se a ele

Paulo Freire

RESUMO

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **O Crédito Solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?** Campinas, 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

Esta dissertação trata do recente Programa do governo federal para Habitação Popular, o Crédito Solidário. Esse Programa foi criado após demanda apresentada pelas entidades nacionais de movimentos populares e se diferencia dos demais por ser voltado ao cooperativismo e associativismo, com o intuito de fortalecer as práticas de gestão e da organização popular. Para proceder a uma análise crítica do Programa, este trabalho parte de uma reconstituição histórica das formas de provisão habitacional, com ênfase na autoconstrução e participação popular. O desenvolvimento capitalista, por meio da produção habitacional, é apresentado como forma de compreensão das relações entre os agentes envolvidos nas atuais formas de provisão. A análise dos agentes sociais presentes busca explicar suas atuais interlocuções e, a partir de algumas notas sobre o cenário atual pretende-se compor as mudanças ocorridas na sociedade civil e no Estado – no que se refere à habitação e participação popular. Por fim é apresentado um panorama em algumas regiões do Brasil, com diferentes formas de utilização do Programa. Um estudo de caso mais específico foi feito no município de Embu das Artes, SP, por ter, até então, se apropriado de forma mais completa do Programa. As pesquisas de campo tiveram por intuito ilustrar os argumentos apresentados ao longo do trabalho, embasando as críticas feitas ao Programa. Críticas estas que ao final foram organizadas em três grandes eixos: provisão, interlocução entre os agentes sociais presentes e participação, sempre visando responder a pergunta: mudanças no cenário?

Termos de indexação: habitação, participação popular, políticas públicas, financiamento habitacional, crédito solidário.

ABSTRACT

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **The Solidary Credit how public politic for popular habitation: changes in the scene?** Campinas, 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

The present dissertation is related to the recent Program of the Federal government for Social Housing, the Solidary Credit. This Program was created after the demand presented by the national entities of popular movements in Brazil and it differentiates from the others for having as a focus the cooperative and association work, with the intention of fortifying the "self help" practice and the popular organization. To realize a critical analysis of the Program, this dissertation begins with a historical reconstitution of the ways of housing provision, with emphasis in the self help building and popular participation. The capitalist development, through the housing production, is presented as a way to understand the relations between the agents involved in the current forms of provision. The analysis of the social agents gives clues to explain its current interlocutions. Some notes about the current scene present a compose the changes presented in the civil society and in the State – toward the recent public politics for social housing and the popular participation. In the end a panorama of some Brazilian regions is presented, with different ways of utilization of the Program. A study of a more specific case was made in Embu das Artes city, SP, for having, until then, appropriated the Program on a more complete way. The field research had as intention to illustrate the arguments presented throughout the work, basing the critiques made to the Program. Critiques that in the end had been organized in three great axles: provision, interlocution between the present social agents and participation, always aiming at answering the question: changes in the scene?

Index terms: housing, popular participation, public politics, housing financing, Solidary Credit.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	14
INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1: A HABITAÇÃO POPULAR E SUA HISTÓRIA	
1.1 - Industrialização: do campo para as cidades. A habitação como preservação e controle da força de trabalho.....	27
1.2 - O desenvolvimento capitalista por meio da produção habitacional. A mercadorização da habitação.....	41
1.3 As formas de provisão: o acesso à terra urbana.....	46
1.4 - Breve histórico sobre as políticas habitacionais no Brasil.....	56
1.5 – O mutirão habitacional.....	59
CAPÍTULO 2: INTERLOCUÇÕES: OS AGENTES SOCIAIS PRESENTES	
2.1 - O Estado e suas atuais políticas para habitação popular Os Programas federais.....	76
2.2 - Os movimentos populares e a luta por moradia.....	89
2.3 - As Assessorias Técnicas.....	97
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO	
3.1 - Origens do CRESOL.....	104
3.2 - Caracterização do Programa.....	105
3.3 - Resumo do Programa Crédito Solidário.....	114
3.4 - Problemas e sugestões sobre o Crédito Solidário.....	115
3.5 - Mudanças do Programa desde a sua criação em 2004.....	119
3.6 - Panorama brasileiro de abrangência do Programa CRESOL.....	121
3.7 - O caso de Embu – São Paulo.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	149
ANEXOS.....	160

IMAGENS

Imagem 1: BENEVOLO, Leonardo. <i>História da Arquitetura Moderna</i> . São Paulo: Perspectivas, (página 165).....	28
Imagem 2: BENEVOLO, Leonardo. <i>Origens da Urbanística Moderna</i> . São Paulo: Perspectiva, 1976, (página 97).....	30
Imagem 3: BENEVOLO, Leonardo. <i>Origens da Urbanística Moderna</i> . São Paulo: Perspectiva, 1976, (página 162).....	31
Imagem 4: BONDUKI, Nabil. <i>Origens da habitação social no Brasil</i> . São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998, (página 274).....	34
Imagem 5: BONDUKI, Nabil. <i>Origens da habitação social no Brasil</i> . São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998, (página 60).....	37
Imagem 6: BONDUKI, Nabil. <i>Origens da habitação social no Brasil</i> . São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998 (página 68).....	37
Imagem 7: Giogi. BONDUKI, Nabil. <i>Origens da habitação social no Brasil</i> . São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998 (página 304).....	38
Imagem 8: Site: Ministério das Cidades.....	123
Imagem 9: Site: Ministério das Cidades.....	124
Imagem 10: Site: Ministério das Cidades.....	125
Imagem 11: Site: Ministério das Cidades.....	126
Imagem 12 a 14: Site: Ministério das Cidades.....	127
Imagem 15: Site: Ministério das Cidades.....	128
Imagem 16: Site: Ministério das Cidades.....	129
Imagem 17: Site: Ministério das Cidades.....	130
Imagem 18: Site: Ministério das Cidades.....	131
Imagem 19: Prefeitura Municipal do Embu.....	134
Imagem 20 e 21: Assessoria Técnica GTA.....	135

GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1: MARICATO, 2006a, investimentos em habitação de 2002 à 2006, por faixa de renda	80
Quadro 1: PT, relatório 30 meses do Governo Lula (Infra-estrutura/Habitação)	80
Quadro 2: Site Ministério das Cidades, resumo sobre os Programas Habitacionais, governo federal.....	88
Quadro 3: Site Ministério das Cidades, resumo do CRESOL.....	114
Quadro 4: Site Ministério das Cidades, valores máximos de financiamento para o CRESOL por região.....	120
Quadro 5: Site Ministério das Cidades, número de empreendimentos aprovados e viabilizados por meio do CRESOL.....	121
Quadro 6: Instituto Paixão Amazônica, cidades que receberam o financiamento em Roraima, casas a serem construídas, famílias contempladas e valor total para a construção/ CRESOL	129
Quadro 7: Site Ministério das Cidades, simulação de prestação final CRESOL.....	172
Quadro 8: Site Ministério das Cidades, simulação completa de Financiamento CRESOL	173
Quadro 9: Site Ministério das Cidades, exemplos de prestação CRESOL	173

ANEXOS

ANEXO – 1: Programas Nacionais de Habitação	160
• Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	
• Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda	
• Programa Habitar Brasil BID – HBB	
• SNH - Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	
• SNH - Carta de Crédito Individual	
• SNH - Programa Carta de Crédito Associativo	
• SNH - Apoio à Produção	
• SNH - Programa Pró-Moradia	
• SNH - Programa de Arrendamento Residencial – PAR	
• O PBQP – H: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat	
ANEXO – 2: Documentos do Crédito Solidário	169
• Critérios de desempate, para as propostas selecionadas	
• Documentos exigidos para obtenção do Crédito (pré-viabilidade)	
• Documentos exigidos para contratação (depois de aprovados os “pré-viabilidade”)	
• Documentos exigidos para a fase de construção	
• Documentos exigidos para a liberação da última parcela	
• Análise dos beneficiários	
• Análise do grupo	
• Análise da Entidade Organizadora	
• Análise do vendedor	
• Análise do imóvel	
• Análise do empreendimento	
• Sobre a escolha do terreno	
• Sobre os “Agentes Organizadores”	
• O trabalho “técnico social”	
• O financiamento, liberação e prazos	
• Regimes de construção, fiscalização e movimentação de recursos	
• Sobre as garantias:	
• Exemplo de financiamento na fase de amortização	
• Outros exemplos sobre o valor da prestação	
ANEXO – 3: Cartas e Manifestos	174
• Carta do FNRU com o posicionamento sobre o CRESOL, em 10/2004	
• Manifesto assinado pelo FNRU, em 12/2004	
ANEXO – 4: Entrevistas	178
• Geraldo Juncal Junior (<i>transcrita</i>). Presidente da CIA. Pública Municipal ProHabitação de Embu das Artes.	
• Manelão e Carlinhos (<i>transcrita</i>). Lideranças do Movimento de Moradia Vila das Artes e SINDCOOP - Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Químicos.	
• Adelmo Bassi Junior (<i>transcrita</i>). Arquiteto da Assessoria Técnica GTA.	
• Marcelo Barata. Coordenador do Programa Crédito Solidário - Ministério das Cidades.	
• Anderson Lopes Miranda. Liderança do Movimento dos Catadores de Lixo de SP	
• Ademir. Advogado da Cia. De Habitação do Embu.	
• João Marcos Lopes. Professor da USP São Carlos, arquiteto da Assessoria Técnica USINA.	
ANEXO – 5	190
Roteiro para entrevistas	
• Roteiro para entrevista com Poder Público	
• Roteiro para entrevista com Assessorias Técnicas	
• Roteiro para entrevista com Movimentos Populares	

ABREVIATURAS

ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CCFDS - Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CDHU - Companhia do Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEB'S - Comunidades Eclesiais de Base,
CEF - Caixa Econômica Federal
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMP - Central dos Movimentos Populares
CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana
COHAB's - Companhias de Habitação
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
Concidades – Conselho das Cidades
CRESOL – Crédito Solidário
CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
EBTU – Empresa Brasileira de Transporte Urbano.
FACESP - Federação das Associações Comunitárias de São Paulo
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM – Financiamento para a fabricação de materiais de construção
FIMACO - Financiamento para Compra de Materiais de Construção
FINASA - Financiamento ao Saneamento
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNT - Frente Nacional do Trabalho
FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal
HABI - Superintendência de Habitação Popular
HABITAT II - 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
MC – Ministério das Cidades
MLBVF - Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia
N-HIS - Núcleo de Habitação de Interesse Social
OGU - Orçamento Geral da União
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONG's – Organizações Não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PBQP – H: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PJB - Programa Nacional de Autoconstrução/ Projeto João de Barro
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANHAP - Plano Nacional da Habitação
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação
PSH – Programa de Subsídio à Habitação
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDI - Subprograma de Desenvolvimento Institucional
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFS - Sistema de Financiamento ao Saneamento
SM – Salário Mínimo
SNH - Subsídio à Habitação de Interesse Social
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS - Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UMP - União dos Movimentos Populares
UNCHS - *United Nations Centre for Human Settlements*
WB - World Bank

APRESENTAÇÃO

A questão da habitação tem feito parte de minha vida, antes mesmo da graduação. As indagações sobre o modo de vida nas grandes cidades, a intensa mobilidade urbana pela qual passa a maioria da população - passou a minha família, e ainda passa, fazem parte de uma grande inquietação pessoal.

Ao me propor estudar academicamente essas questões, ainda na graduação, o ponto de partida - junto ao intenso período de militância que vivi - foram as lutas por moradia realizadas pelos movimentos populares em São Paulo. Daí para os mutirões habitacionais e as possibilidades de gestão de recursos públicos, autonomia e emancipação, foi um pulo.

Mas, à medida que mergulhava no problema, apareciam outros ainda, e a escala não parava de aumentar. Práticas bem sucedidas não mais conseguiam se repetir, por quê? Propostas engajadas de inclusão - repletas de boas intenções - projetos bem engendrados para moradia popular, novos instrumentos de gestão urbana, grande fomento à participação popular, nada parece conseguir alavancar mudanças nas desiguais relações sociais, por quê?

Do projeto de pesquisa para este trabalho fazia parte a reconstrução da história dos mutirões habitacionais no Estado de São Paulo, com análises sociais, culturais, de projeto, etc. Entretanto à medida que as discussões sobre a temática eram feitas, parecia que se esquivavam das perguntas apresentadas acima, e que ao final não seriam apresentadas novas contribuições.

Com grande espírito crítico, que deveria ser a tônica da Universidade, a Professora Laura, orientadora desse trabalho, propôs que analisássemos um novo Programa do governo federal, o Crédito Solidário para Habitação Popular. A partir desse novo objeto a pesquisa ganhou fôlego e começávamos uma nova etapa.

O Crédito Solidário trazia todos os elementos para que trabalhássemos em novas contribuições, em cima de um Programa novo, concebido por movimentos populares - a partir de velhas idéias, mas inseridas em outro contexto. Era a possibilidade de se tratar temas como, organização popular, cooperativismo,

associativismo, políticas compensatórias, formas de provisão habitacional, inserção de novos agentes sociais, novo contexto, expectativas e por fim: possibilidades de mudanças?

Todas aquelas inquietações iniciais pareciam estar contempladas, e começava-se o esforço de compreensão da inserção desse novo objeto de análise, no atual contexto. Para tanto, novas leituras entraram em cena, discussões e pesquisas de campo, que buscassem explorar as raízes de diversos problemas que comporiam esse objeto. As coisas foram se ampliando – bem como as dificuldades, que fugiam ao escopo arquitetônico – e a busca pelo entendimento de certas políticas em macro escala, fizeram com que realizássemos um exercício constante de macro e micro escala.

Como metodologia de análise, optou-se pela teoria crítica, começando o trabalho com um resgate sobre paradigmas clássicos da habitação popular, como forma de entender a produção habitacional em um contexto capitalista, agora em sua fase “globalizante neoliberal”.

Sem a pretensão de apresentar respostas para todas as perguntas levantadas, e por maiores dificuldades que tenhamos tido que enfrentar - como as leituras realizadas em terrenos não comuns à formação de arquiteta, a exemplo da ciência política e a sociologia. Espero que esse esforço tenha conseguido transparecer por meio de cada parte desse trabalho e possa trazer alguma contribuição para o corrente debate sobre políticas públicas, habitação popular e novas mediações.

No capítulo 1.1, propôs-se um resgate da situação habitacional operária na primeira fase da concentração industrial, como forma de ilustrar as transformações operadas pela revolução industrial. Apesar da distância temporal, a saída do campo para as cidades é um marco para o desenvolvimento urbano e alguns aspectos desse contexto são bem atuais e mostram a habitação como uma atividade social de produção e de consumo, na qual a casa “entra como uma mercadoria na reprodução da força de trabalho e como forma de salário não pago”.

Foi estabelecido então, um contraponto entre a situação de moradia proletária inglesa (clássico marco de forte industrialização e decorrente crescimento urbano) e a brasileira (alto crescimento urbano não necessariamente precedido de forte industrialização), ambas em seu período industrial, chegando até as primeiras tentativas de solução para os problemas urbanos trazidos com a industrialização. Problemas que hoje ainda suscitam algumas questões extremamente pertinentes, como: o que significa a casa própria? E, os problemas com habitação popular advêm de uma crise urbana ou de uma crise de reprodução do capital?

Em 1.2 e 1.3 a idéia foi estender um pouco o tema tratado no tópico anterior, e realizar uma discussão, também clássica, sobre o desenvolvimento do capitalismo por meio da provisão da habitação. Neste trecho foram abordadas as questões da relação de classe (proprietário das casas de aluguel e operários), bem como a própria estrutura de provisão da habitação, buscando compreender a predominância da forma aluguel, por meio do questionamento do papel dos diferentes agentes sociais na substituição de formas pré-capitalistas por capitalistas. Neste tópico também são tratadas as principais formas de provisão habitacional hoje.

No item 1.4 e 1.5 o objetivo foi realizar alguns resgates da história da habitação, sob o ponto de vista de seu surgimento enquanto questão popular, até a situação brasileira, com uma rápida passagem sobre o Banco Nacional de Habitação (BNH). É apresentada também neste trecho uma rápida passagem sobre a institucionalização da autoconstrução e a histórias dos mutirões, especialmente em São Paulo.

No capítulo 2 a intenção foi mostrar um pouco da história dos agentes sociais envolvidos na provisão habitacional hoje, e suas mudanças (internas e nas relações com os outros agentes), a partir do entendimento dos impactos da globalização em um país capitalista periférico, como o nosso.

Em 2.1 foi apresentada, de forma bem sucinta, a atual política do governo federal para habitação, tendo em vista as expectativas a este associadas.

No item 2.2 o objetivo foi mostrar um pouco da inserção histórica dos movimentos populares de luta por moradia até o atual contexto, realizando um pequeno resgate histórico.

No capítulo 2.3 foi apresentada um pouco da história da constituição das assessorias técnicas, procurando abranger diversos pontos que podem ser levantadas sobre a temática.

Finalmente em 3.1 é apresentado o objeto de estudos deste trabalho, o Crédito Solidário e suas origens. Seguem as discussões sobre a caracterização do Programa (3.2), um quadro resumo sobre o Crédito Solidário (3.3), problemas e sugestões acerca do funcionamento do Programa (3.4), as mudanças operadas no Crédito desde 2004 (3.5), um panorama de casos em diversas regiões do Brasil (3.6), e finalmente o estudo de caso (3.7).

INTRODUÇÃO

Começar uma discussão sobre a problemática urbana brasileira, por meio da exposição dos percursos dos debates acadêmicos, pode indicar um meio de compreender pontos e caminhos obscuros em nossa produção. É importante entender porque as diferentes perspectivas criadas ao longo desses debates vêm diminuindo, na mesma proporção em que se avança o contexto neoliberalizante.

A partir da construção dessa trama buscar-se-á questionar e relacionar, as mudanças nas relações Estado e organizações sociais, capital, trabalho e espaço urbano, principalmente no que tange formas de provisão habitacional para as classes populares, a partir de resgates como a importância da habitação para a reprodução da força de trabalho, um dos paradigmas clássicos sobre o tema.

Este debate será iniciado no final da década de 1970, período em que se via uma intervenção estatal que regulamentava relações entre capital e trabalho, articulava produção industrial e acumulação do capital. Era o Estado funcionando como grande articulador da economia.

É época de publicações como as de Francisco de Oliveira¹, que colocavam o desmanche do poder político das classes populares, a explosão da pobreza urbana, a expansão das periferias e os mais diversos conflitos urbanos no centro dos debates sobre a cidade. Eram denunciados serviços, como transportes, saúde e educação que não conseguiam atender a demanda e uma situação habitacional que tentava ser “resolvida” por meio da autoconstrução, enquanto os modelos do BNH continuavam a ser reproduzidos.

Quando se expõe um quadro como este, o que poderia diferenciá-lo do que se vê hoje em nossas cidades, além de um claro aumento da escala dos problemas?

No pós-golpe militar, as questões referentes à problemática urbana – incluída aí a habitação - faziam parte de um campo de debates bem amplo, que como lembra TELLES², tratavam principalmente de: produção e consumo, trabalho e reprodução social, exploração e contradições urbanas, classes e

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISES, Jose Álvaro e outros. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. São Paulo: CEDEC/ Paz e Terra, 1978.

² TELLES, Vera da Silva. **Parte I: Pontos e linhas. Capítulo 1: Debates: a cidade como questão**. (no prelo). É um dos textos bases para a produção deste trecho do trabalho.

conflito social, dominação e política e espoliação urbana. Caracterizava-se então uma época na qual as descrições dos problemas urbanos nas grandes cidades procuravam estabelecer e refletir relações entre acumulação e pobreza.

Assim, questões como a moradia popular e os processos de periferização faziam com que fossem discutidas relações como autoconstrução da moradia e reprodução do capital³, desigualdades urbanas e relações de classe, migração e pobreza urbana e reprodução social e Estado.

Durante os anos da ditadura militar, as pesquisas acadêmicas buscavam ler e reler interpretações da história recente, entender percursos e destinos para a sociedade brasileira.

Parece fundamental destacar as intenções da produção de pesquisas na época, pois estas tinham a preocupação de buscar desdobramentos futuros, além de um levantamento empírico ou busca de soluções emergenciais. Destaque importante, pois como se verá, mais à frente, além das mudanças a serem apresentadas neste texto em relação ao entendimento da cidade, essa preocupação ou intenção de pesquisa (em lançar-se para o futuro), em consonância, também se modificará.

Quando se volta às leituras urbanas daquela época, nota-se que algumas evidências podiam ser levantadas como provas cabais de relações entre arcaico e moderno, formal e informal. A autoconstrução, comuníssima prática das periferias, esclarecia e atestava relações de super exploração da força de trabalho, e confirmava uma urbanização feita por meio da expansão de periferias⁴.

Passados alguns anos do início desse debate, o país passava pelo processo de redemocratização, já na década de 1980, e apesar do movimento crítico que vinha da década anterior ser incorporado ao debate vigente, este se diferenciava. Passava a ser mais enfático em questões relativas à cidadania, demandas populares e institucionalização de formas de participação. Apontavam-

³ Importante lembrar nesse debate as relações estabelecidas com a diminuição dos salários, expansão capitalista e exploração da força de trabalho – bem descritas por OLIVEIRA. Francisco de. **Economia brasileira: Crítica à Razão Dualista**. In Estudos CEBRAP, São Paulo, nº2, 1976.

⁴ Ver: MARICATO, Ermínia. Auto-construção, arquitetura possível, In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ômega, 1979. E RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras. Habitação e especulação. O direito à moradia. Os movimentos populares**. São Paulo: Contexto/EDUSP, 1988.

se possibilidades de superação das mazelas urbanas e inclusão de maiorias, em uma cidadania ampliada (direitos e trabalho assalariado).

São inúmeros, nessa época, os trabalhos que relacionaram temas como: cidade e cidadania, mutirão e participação, autogestão e emancipação.

Mas essas apostas, já no início da década de 1990 vão se esvaindo e pior, mostrando, na maioria das vezes, seu avesso⁵. Não que alguns autores já não esperassem por esse encaminhamento, apontando no mínimo dificuldades de se situar o sentido das evoluções urbanas, apontando incertezas, crises econômicas, hiperinflação, e mudanças do capitalismo contemporâneo. Mas parece que de uma maneira geral, os pesquisadores comprometidos com a problemática urbana passavam agora a se dar conta de que não havia mais (ou nunca houve) meios de se reverterem os processos de empobrecimento urbano.

Passa a ser desnudado um capitalismo globalizado, criador de mercados que desqualificam e descartam populações que não conseguem se adaptar à velocidade com que as mudanças acontecem, às exigências de um mercado competitivo e autonomizado – mesmo com instituições democráticas consolidadas. E diferentemente do que muitos falam, talvez o Estado esteja mais presente do que nunca, apenas não mais como “grande articulador da economia”, mas como gestor, funcionalizado.

São concebidas ilhas de dinamismo par e passo com regiões descartadas, a economia é financeirizada, assim como as políticas públicas - habitação, revolução tecnológica, alta produtividade, produção flexível, flexível como os contratos de trabalho, como o vínculo entre trabalho, empresa e produção de riqueza e frágeis como as formas públicas de regulação social – é crescente o número de seguros-saúde, previdência, etc. Trata-se de privatização e mercantilização da vida.

Com o prolongamento do desemprego e situações de não trabalho, tempos e espaços de experiência social se modificam. Os espaços de moradia, lazer, locomoção e as atividades de sobrevivência se misturam. Há uma nova redistribuição populacional, re-ocupação de espaços, e re-definição de escala de distância e tempo.

E nesse campo de mudanças das representações sociais, pode-se perceber a tragédia do ápice (?) da flexibilização das relações trabalhistas. Indivíduos literalmente perdidos e vulneráveis, em muitas facetas de trabalho, mas sem nenhum emprego. Essa flexibilização e individualização fazem com que se perca a dimensão do trabalho como uma questão social pública, esvanecendo-se o campo de conflitos, pois se perde também a dimensão de uma identificação de classe⁶.

Isso não significa dizer que não existam campos de força, tensão e resistências nessa redefinição de produção e reprodução, mas estes precisam ser problematizados e até mesmo identificados.

Redefinidas também são aquelas relações entre arcaico e moderno colocadas na década de 1970. O atraso se referiria agora a uma urbanização caótica, um inchaço do setor terciário, uma economia de subsistência e trabalho informal, tudo isso em meio a uma “moderna” economia urbana.

As privatizações são um ponto interessante a se citar nessa trama, pois estas também colaboraram para uma mudança nas representações sociais.

Uma vez privatizados os serviços urbanos, os modos de intervenção política também são alterados e passam a ser mero reguladores de mercados. E os direitos do cidadão tornam-se direitos do consumidor.

Para Harvey (1996), o encolhimento do Estado e movimento de capitais, resultam em um empresariamento urbano, por meio do qual a noção de política e de planejamento urbano se esvaem. E tudo vira mercadoria, inclusive a cidade, que, como lembra Arantes, é a novidade dessa nova fase do capitalismo, quando as cidades passaram elas mesmas a serem geridas e consumidas como mercadorias (ARANTES, 2000).

Algo importante de se observar na forma atual de nossas cidades são os fluxos migratórios, que, de consideráveis na década de 1970, na qual ainda havia um mercado de trabalho unificado e a construção de uma estrutura urbana ampla,

⁵ Ver: ARANTES, Otilia, *et al.* **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

⁶ Ver em TELLES, *op.cit.* Na década de 1970, os movimentos sociais colocavam uma relação política com a cidade, à medida que explicitavam contradições urbanas, que reivindicavam equipamentos e serviços de consumo coletivo para as periferias distantes. Eram formadas assim, as bases dos movimentos sindicais que marcaram a década de 1980. Havia então, uma clara relação: cidade, estado e política.

passam já na década de 1980 a sofrer uma interrupção – ou mesmo estagnação - evidenciada pela interrupção do ciclo histórico de mobilidade ascendente⁷.

Isso fica ainda mais claro com a chegada da década de 1990, quando o país entra definitivamente no compasso do capitalismo contemporâneo e abre-se aos mercados globalizados.

Mas, apesar de mais claras as impossibilidades de ascensão social, a cidade continua a crescer periféricamente, só que não mais por causa de fluxos migratórios (que chegam a ser inclusive negativos), trata-se de uma mobilidade interna, travada por uma série de fatores, ainda não tão claros⁸.

Isso significa dizer que, se antes esses deslocamentos traduziam uma maneira de inserção, agora denotam uma trajetória de exclusão, cada vez mais rumo à periferia da periferia⁹ (geralmente em áreas de proteção ambiental “sem” fiscalização).

Um último ponto a ser tocado no intuito de se entender o atual estado das coisas, é o da descentralização, instituindo a gestão de problemas sociais a municípios, que por sua vez geram programas de combate à pobreza, e que ainda des-sintonizam – pela raiz - lutas contra a desigualdade, que parecem ser escamoteadas.

Essa leitura de nossa cidade percorre toda a década de 1990 e é corporificada por Francisco de Oliveira¹⁰, quando este compara o grau de diferenças, defasagens e desarticulações metropolitanas a um ornitorrinco. E segue nesse raciocínio, questionando o que significa inserir políticas sociais nesse campo, sugerindo que políticas públicas que incorporam exceções, “funcionalizam a pobreza” e “administram” tudo isso, só podem ser tratadas como anti-políticas.

Nesse espectro encaixam-se perfeitamente muitas das atuais políticas para habitação popular, focalizadas, para os excluídos. A pobreza passa a ser gerida, naquilo que é posto como possível para as políticas neoliberais.

⁷ A mobilidade ascendente não mais se coloca como possível, tampouco com algum crescimento. O que tem crescido agora são aqueles que descem essa “pirâmide social”.

⁸ Mas podem ser citadas, a especulação imobiliária, a fragilização das relações de trabalho, além da óbvia questão da precariedade e, tantas vezes ausência, de políticas habitacionais.

⁹ Que tem sido chamada de “hiperperiferia”, ainda, apenas enquanto categoria de análise.

¹⁰ OLIVEIRA, Chico. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

Nas relações de força, campos políticos e principalmente nas formas de representação dos agentes sociais também se configuram mudanças. Consolidase um tipo de fragmentação que atravessa relações sociais, destaca minorias.

Também o rol de direitos se flexibiliza, afinal estes passam a ser regidos por “ondas gestionárias”. Assim como outras questões, como trabalho e cidadania, parecem não representar mais sentido, pois como visto, esfacelaram-se suas bases de sustentação históricas¹¹.

Este parece ser o ponto mais tenso de todo o debate, pois se aponta claramente para um presente que não tem mais suas experiências relacionadas com expectativas futuras. E da mesma maneira que se autonomizam políticas, parecem ir junto os espaços críticos. Basta notar a quantidade de pesquisas que acompanham a busca de resoluções de urgências e propostas de curto prazo, ou que denunciam misérias e enaltecem o que poderia ter sido e não foi. Em consonância, tem-se também uma análise social fragmentada, sendo assim, não mais se conseguem “lançar linhas de fuga para o futuro”¹².

O que sugere um duplo esforço, pois se o próprio problema parece ainda não estar bem posto (necessidade de construção de bases descritivas), também clássicos parâmetros de análise parecem não mais dar conta de explicar o deslocamento de conceitos importantes.

TELLES coloca algumas questões com intuito de auxiliar nesse esforço exploratório. Seriam estas:

- Questão empírica: para se ter alguma pista sobre as lógicas e dinâmicas societárias, poderiam ser analisadas as trajetórias da cena urbana.
- Questão política: ao mesmo tempo em que passa a ser quase impossível a diferenciação entre lícito-ilícito, formal, informal, público e privado, celebram-se fóruns públicos de participação, em suas formas institucionalizadas. Seria possível determinar mediações entre essas situações?
- Questão teórico-metodológica: para a construção do atual objeto, sem que se recorra às velhas crenças positivistas, se faz necessário antes de se tentar

¹¹ Parece importante lembrar que apesar das inúmeras mudanças apontadas, a acumulação capitalista não mudou, apenas suas formas – como visto. Os deslocamentos a serem considerados nesse sentido são da indústria para os serviços, do assalariamento para o trabalho informal e do emprego para o desemprego.

¹² Termos utilizados por TELLES, *op. cit.*

solucionar teoricamente o que acontece, investigar experiências, ir fundo às práticas efetuadas nas cidades.

Por meio dessas questões talvez se consigam ao menos identificar múltiplas relações, como grileiros e mercados imobiliários ilegais, alta cooptação política, inserção de entidades assistenciais, regimento de crime organizado transpondo barreiras “legais”. E também se pode perceber que as dualidades, antes mais explícitas, encontram-se agora mais fragmentadas, mas não por isso menos intensas.

Depois de passar pelos contextos brasileiros urbanos, e seus reflexos em seus respectivos debates, falar da autoconstrução (prática cultural) como política pública hoje parece apenas a confirmação de uma gestão de precariedades.

Dentro do contexto apresentado dos anos de 1980, das lutas pela democratização, a autoconstrução une-se a autogestão, como uma maneira de se reafirmar uma autonomia, com dimensões emancipatórias (ao menos era a aposta) dos movimentos populares da época, e principalmente como forma de se contrapor às políticas do BNH e Companhias de Habitação (COHAB's).

Esse veio “emancipatório” pareceu vir ao encontro das aspirações da produção acadêmica da época. Como será visto mais à frente, muitos arquitetos, principalmente, abraçaram os mutirões como uma maneira das classes populares conseguirem sua habitação, e também como uma maneira desses profissionais se inserirem nesse “vasto campo” de trabalho que se abria, e ter algum “comprometimento social”¹³. Em paralelo à isso, com menos intensidade, outros campos de debate continuavam a correr e podem ser resgatadas questões referentes ao significado da casa própria¹⁴, e o próprio rebaixamento do custo de

¹³ Esse debate, já bastante estudado, pode ser marcado com início no grupo Arquitetura Nova (ver KHOURY, Ana Paula. **Grupo Arquitetura Nova**. Dissertação de Mestrado apresentada à EESC USP, 1999 e ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefevre**. Trabalho de Graduação apresentado à FAU USP, 2002 e ARANTES, Pedro. **Reinventando o canteiro de obras**. Artigo em livro: *Arquitetura Moderna brasileira*. Editora Phaidon, London, 2004) com ecos principalmente na década de 1980, até hoje.

¹⁴ Temática discutida em BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. Ver também: ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Coleção Fundamentos. Tradução equipe Aldeia Global. São Paulo: Aldeia Global, 1979. ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985. BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Estúdio Nobel, 1985. MARICATO, Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

reprodução – incluído por Francisco de Oliveira em seu livro *Crítica à razão dualista*, como visto.

Depois dessa década, chamada por alguns de fase heróica dos mutirões autogeridos¹⁵, parecem começar a ser perdidas algumas das prerrogativas, que faziam desta prática algo com possibilidade de associação à emancipação. Esse fato, entendido no contexto das mudanças em nossa cena urbana e política, não fica difícil de entender.

Inserem-se então no debate sobre essa questão, pesquisas que buscam relacionar essas mudanças às ocorridas em nosso contexto político e econômico, tentando buscar seus inúmeros desdobramentos¹⁶.

As reflexões vindas deste debate são extremamente importantes em um contexto que continua a se utilizar de políticas que se assentam no trabalho gratuito para resolver problemas habitacionais. Seus maiores significados seguem desdobrando-se em meandros ainda desconhecidos.

Entram em cena financiamentos nacionais e internacionais, movimentos formados apenas para obtenção desses financiamentos, novas mediações entre Estado e Movimentos, e velhas formas de acumulação.

Um último exemplo a ser citado, e para o qual este trabalho pretende contribuir, é um dos mais novos programas do governo federal para habitação de baixa renda. O programa Crédito Solidário teve sua concepção discutida entre muitos movimentos de moradia, consolida-se como política pública, coloca as associações de moradores (que devem se institucionalizar para participar dos processos de seleção) como “agentes técnicos sociais”, tem seus financiamentos (a “juro zero”) individualizados e o mutirão como principal forma de construção.

Entretanto, trata-se de um dos mais burocráticos programas do governo federal. A quantidade de documentação a ser enviada pelas associações chega a ser inimaginável (lembrando que entram nesse bojo a documentação de uma assessoria técnica – obrigatória vinculação – e de um pré-projeto arquitetônico e

¹⁵ Ver trabalhos como: FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992): Movimento de moradia: lugar do arquiteto** São Carlos, 1997, dissertação de mestrado, EESC – USP.

¹⁶ RIZEK, Cibele, BARROS, Joana e BERGAMIM, Aguiar. A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões. RBEUR, 2003 e RIZEK, Cibele Saliba e LOPES, João Marcos. O mutirão autogerido como um procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma

urbanístico). Mais um ponto a ser lembrado é a cláusula do programa que coloca a inserção desses conjuntos em áreas urbanas consolidadas – o que tem sido inviável quando se observa o recurso disponibilizado (que é baixo frente à uma política urbana excludente).

Quais argumentos e relações desse novo programa poderiam ser relacionados à discussão apresentada? Quais novos elementos foram inseridos? Como funcionam essas novas mediações?

São cenas que se camuflam, se deslocam, vestem-se de infindas camadas interpretativas e continuam calando a crítica em meio ao atropelo da gestão de nossas também infindas emergências.

CAPÍTULO 1 - A HABITAÇÃO POPULAR E SUA HISTÓRIA

1.1 Industrialização: do campo para as cidades. A habitação como preservação e controle da força de trabalho

A busca de empregos, da renda ou da mera subsistência significava para o trabalhador uma forma de liberdade – a liberdade do proprietário da força de trabalho que pode dispor dela livremente no mercado – a qual corresponde, no novo contexto histórico, à liberdade que o servo obtinha quando fugia dos senhores da terra e se abrigava na cidade. É a liberdade interpretada pelo camponês brasileiro que, mesmo habitando nas condições mais precárias, ainda assim acha que está “melhor” na cidade do que no campo. É a forma capitalista atual de interpretar a liberdade urbana (BLAY, 1978, p. 15).

A suposta liberdade que a cidade proporcionaria, vem sendo tratada por diversos teóricos, desde que Marx e Engels iniciaram as discussões sobre alienação urbana. A cidade libertaria o homem, permitindo-lhe trocar o trabalho livremente pela sobrevivência; mas ao permiti-lo, faz com que o valor de seu trabalho lhe escape e o submetta: o homem se alienaria, ao alienar seu trabalho. Além disso, como na cidade as necessidades se apresentam concentradas, gera-se uma “interdependência materialista”. Isto é, os homens se ligam entre si, não por serem indivíduos, mas por serem forças produtoras privadas (BLAY, 1978).

O camponês se vê impelido a abandonar o campo, incapaz de ser absorvido pelas cidades pequenas, migra para os grandes centros urbanos buscando a liberdade de vender sua força de trabalho para poder sobreviver. Chegando a esses grandes centros, nota que a capacidade de absorção daquele local já se esgotou e passa a concentrar uma força de trabalho reserva.

Essa retração das formas de absorção da força de trabalho encerraria a chamada crise urbana, tornando-se uma barreira para a reprodução do capital. O que fazer com toda esta população? Repentinamente ela se torna intolerável, junto aos problemas de moradia, saúde, crescente desemprego e à queda do valor dos salários. Estes fatores já estariam presentes nos períodos anteriores, mas teriam ficado desvanecidos por trás de uma “liberdade” de integração à sociedade de consumo.

Então essa “força de trabalho” arranja formas de se inserir no meio urbano, prover abrigo, trabalhar e consumir; mas ao continuar seu crescimento, o trabalho

se torna escasso e essa “força de trabalho” se sujeita as menores remunerações e não consegue consumir os produtos industrializados.



Como por muitos autores já foi dito, toda essa problemática de crise urbana à qual são conduzidas as cidades, seria uma crise de reprodução de capital. Então, o problema da habitação popular não ocorreria devido a um desequilíbrio entre carência de oferta de imóveis e vasta população consumidora. O problema seria composto por uma complexa teia com dimensões sociais, econômicas e políticas.

Imagem 1. G. Dori, uma velha rua inglesa. Destaque-se a semelhança com áreas centrais deterioradas nas cidades contemporâneas.

A habitação na formação das cidades industriais inglesas – um paradigma clássico

As mudanças produzidas gradualmente pela revolução industrial nas cidades e nos campos só mais tarde surgem claramente percebidas como problemas, quando as quantidades em jogo se tornam suficientemente grandes.

A primeira grande mudança é o aumento populacional, que pela primeira vez rompe o equilíbrio das circunstâncias naturais, sob as quais cada geração ocuparia o lugar dos precedentes, a população jovem cresce. As famílias que abandonavam o campo seguindo rumo aos aglomerados industriais alojavam-se em espaços vazios disponíveis em bairros antigos, ou em construções novas nas periferias, que acabavam formando bairros (BENEVOLLO, 1976).

A concentração fundiária, na segunda metade do séc. XVII forneceu os braços que a indústria precisava, alterando definitivamente a distribuição populacional, em 1770 40% dos ingleses residia no campo e em 1841 só permaneceu 26%. Em 1750 as cidades inglesas aglomeravam 50.000 habitantes, e em 1851 já havia 29 cidades com mais de 50.00 habitantes e mais de 9 com 100.000 (ENGELS, 1985).

Logo vem a polarização social, junto à emergência da cidade moderna, como expressão de um fenômeno necessário da industrialização capitalista. E é

sob esse contexto que Engels chega à Inglaterra e encontra um capitalismo absolutamente constituído na sua forma industrial-concorrencial, e se defronta com a efetiva problemática do mundo moderno - a sociedade burguesa constituída e dilacerada pelas contradições. A economia capitalista e a nova técnica do trabalho na oficina resolveram as antigas formas de povoamento, produzindo os males e as misérias patentes por toda a Inglaterra.

Nas clássicas descrições feitas por Engels em suas estadas nas cidades inglesas, são reveladas taxas de mortalidade altíssimas no meio proletário, situações de absoluta miséria e subserviência à salários aviltantes, além de situações de trabalho totalmente desumanas. A jornada de trabalho, por exemplo, com o advento da iluminação artificial foi prolongada excessivamente - 15/17 horas - sem falar da inexistência de locais para instrução ou qualquer serviço que atendesse às menores necessidades daquelas pessoas.

Engels, ao citar as transformações operadas pela revolução industrial - centralidade da grande indústria, concentração de riqueza, polarização, aparecimento da classe operária e a urbanização - toma esta última como uma variável da industrialização capitalista, sendo a cidade o ápice do capitalismo constituído; e oferece um painel de misérias operárias:

Frequentemente, todos os membros de uma família estão amontoados numa única cama; frequentemente é um monte de palha seca e de cobertores feitos com velhos sacos que os cobre a todos numa confusa amálgama de seres, que a necessidade, o embrutecimento e o desemprego rebaixam do mesmo modo. Os inspetores encontram muitas vezes 2 famílias numa casa de duas divisões. Uma delas servia de quarto de dormir para todos, a outra era a sala de jantar e a cozinha em comum. Frequentemente, mais que uma família habitava num porão úmido onde doze ou dezesseis pessoas estavam amontoadas numa atmosfera pestilenta. A esta e outras fontes de doença juntava-se o fato de se criarem porcos, além de se encontrarem situações verdadeiramente abjetas e das mais revoltantes (ENGELS, 1985, p. 79).

Para este incrível número de pessoas que chegavam às cidades inglesas em busca de trabalho (ou liberdade) ¹⁷, restava a procura de abrigo, que ou seria sublocado em habitações já existentes ou seria em alojamentos distantes. A construção de novas casas ficava por conta de especuladores privados, que faziam uma série de loteamentos com alojamentos, cobrando aluguéis que variavam muito pouco, pois eram nivelados pela sobrevivência dos vendedores da

força de trabalho - mais os lucros sobre o capital investido - o que impunha o rebaixamento da qualidade das construções.

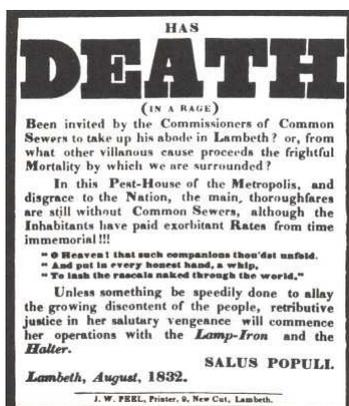
O convívio da antiga população e do enorme contingente de trabalhadores vindos do campo gerou situações insuportáveis de higiene, dejetos líquidos e sólidos, criação de animais, tráfego de carros e pessoas, tudo acabava por ocorrer com muita proximidade, quando não no mesmo local.

Os bairros habitacionais foram construídos preferencialmente próximos às fábricas e oficinas, de forma completamente desordenada, onde os cursos d'água com resíduos industriais cruzavam-se com os das casas. E este quadro se agravava à medida que as fábricas eram ampliadas e casas demolidas eram reconstruídas.

E diferentemente dos “inconvenientes” das cidades pré-industriais - tidos como inelutáveis - a cidade industrial como fato novo, de forma alguma é recebida como fixa ou imutável, pois perturba profundamente os hábitos dos contemporâneos, como mostra Benevollo:

Além do fato de que agora o tom resignado da época pré-industrial era carregado de revolta e confiança em um futuro melhor, como pode ser bem apreendido através das narrativas de Engels... A pobreza, velha conhecida através dos tempos torna-se miséria (BENEVOLLO, 1978, p.79).

As primeiras providências sob o ponto de vista, habitacional e urbano (legislação sanitaria) só são tomadas quando os “inconvenientes” de ordem higiênica causados pela desordem e a aglomeração das novas periferias, tornam-se insuportáveis, por causa das epidemias – principalmente a de cólera de 1830.



Assim, além das legislações sanitarias de um modo geral, surgem em 1848, requisitos higiênicos para os alojamentos de aluguel, há a proibição das divisões subterrâneas para habitação, passam a ser previstas multas aos infratores e é forçada a modificação das obras para as casas de aluguel. As primeiras tentativas de amenização dos problemas urbanos surgem

Imagem 2. Um manifesto de 1832, que ilustrava as polêmicas sobre as condições sanitarias de Londres (em L. Wright).

¹⁷ Lembrando o conceito de Alienação de Marx.

não coincidentemente em 1848 - foi neste ano que as revoltas populares se intensificaram. E violentamente reprimidas, saem dispersas, mas, segundo Engels, conscientes do contraste de interesses do debate político e da necessidade de maior organização e criticidade.

Esse momento marca o início de um movimento mais científico e internacional. É a época em que é produzido o Manifesto Comunista de Marx e Engels, no qual qualquer reforma parcial era entendida como uma confirmação do sistema capitalista e, portanto, considerada ineficaz. Sob este aspecto, Engels, logo após denunciar as mazelas e injustiças das cidades industriais inglesas, passa à construção de modelos ideais, com a crença em uma revolução eminente, favorecida pela própria situação inglesa – que sob seu ponto de vista possibilitaria sua negação a partir de seu próprio interior.

É nesse bojo de tentativas de ações não reacionárias que Engels desenvolve sua teoria sobre a propriedade da casa. Cedida pelo empreiteiro ou pelo Estado, ou ainda comprada com sua própria poupança, a casa própria era tida como algo que não subtrai o operário da exploração capitalista, permitindo ao contrário, que o capitalista baixe seu salário - como uma cota correspondente ao aluguel não pago, além de diminuir sua mobilidade¹⁸. O que, como será visto mais a frente, em alguma medida também aconteceu no Brasil.

São desse momento também, as iniciativas filantrópicas que, para melhorar a qualidade dos alojamentos, os deslocaram para bairros degradados.

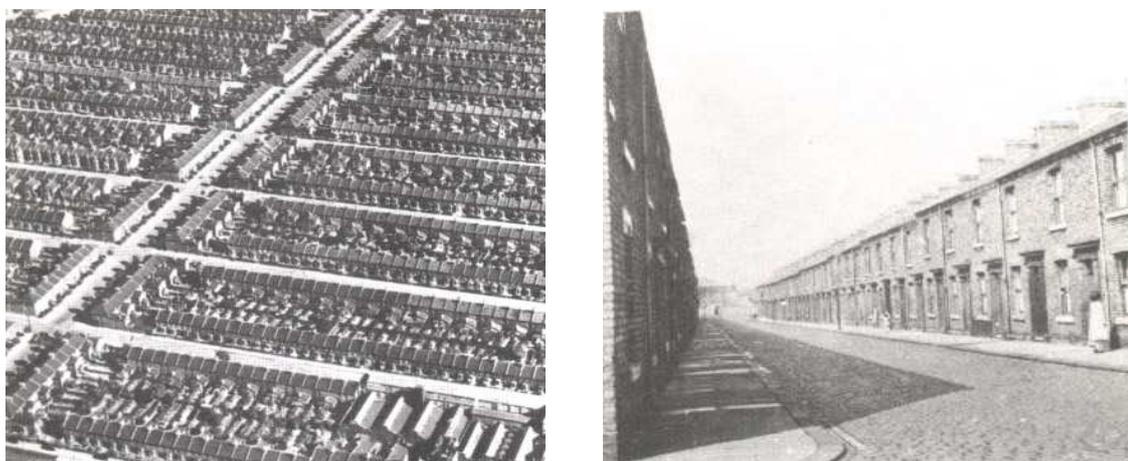


Imagem 3. Fora das propostas e das iniciativas experimentais, a periferia das cidades cresce, nos finais do século XIX, disciplinada pela aplicação mecânica dos regulamentos da construção. Casas e ruas alinham-se interminavelmente até quando há conveniência econômica a construir.

¹⁸ Esse tema será tratado mais a frente, em um tópico específico sobre Engels. E será retomado em diversos trechos deste trabalho.

A casa própria - Engels e “A questão da habitação”:

Para Engels, propor um antigo modelo de organização econômica e social em que o proletariado proprietário da terra ficasse preso a ela, ao invés de se aproveitar desse momento histórico, cujas condições permitiam aos trabalhadores libertarem-se de sua exploração pela produção capitalista, tornava-se um retrocesso para o operariado, uma vez que:

Para criar a classe revolucionária do proletariado era indispensável que se cortasse o cordão umbilical que ligava o operário ao passado, à terra. O tecelão manual, que possuía além do tear uma casinha, um quintal e um pequeno campo, era, com toda a sua miséria e apesar da opressão política, um homem tranqüilo e feliz, que vivia ‘com toda a piedade e honestidade’, tirava o chapéu diante dos ricos, dos curas e dos funcionários do Estado, e era no fundo 100% escravo. Foi a grande indústria moderna que fez do trabalhador preso à terra um proletário que não possui absolutamente nada, liberto de todas as cadeias tradicionais, livre como o ar; foi precisamente esta revolução econômica que criou as únicas condições que permitem abolir a exploração da classe operária, na sua última forma, pela produção capitalista (ENGELS, 1979).

Acreditando que a crise da habitação nascia na forma capitalista de produção, e que esta podia ser o motor da mudança socializante, Engels refutava quaisquer medidas que visassem bloquear ou adiar a revolução social.

Em semelhante sociedade (burguesa) a crise da habitação não é um acaso, mas uma instituição necessária; não pode ser eliminada com modificações em nível de saúde pública... quando toda a ordem social que a originou será transformada pela raiz (ENGELS, 1979).

Quando Engels escreveu A Questão da Habitação, falava da situação da classe trabalhadora na Alemanha - que tardiamente organizava sua produção nos moldes das cidades industriais inglesas - o que não traz prejuízo algum a uma generalização das condições de habitação do operariado urbano na Europa como um todo.

Nessa época Engels estabeleceu um debate com Proudhon¹⁹, que defendeu a abolição dos aluguéis para que cada inquilino se transformasse em proprietário da sua habitação. Engels tentava provar o quanto isso era impossível em termos práticos, dado o fato de que os trabalhadores viviam em aglomerações onde partilham do mesmo espaço dez, vinte, trinta famílias e a dinâmica de

¹⁹ Debate estabelecido através de um proudhoniano alemão, que tenta estabelecer respostas para a situação da classe trabalhadora alemã a partir das teorias de Proudhon.

emprego e desemprego os obrigava a se mudar constantemente em busca de trabalho. Ainda segundo Engels, a simples transformação de proletários em proprietários, além de não resolver o cerne da questão, que era o da exploração capitalista do trabalho assalariado, criava obstáculos para o movimento revolucionário emancipatório.

No que se refere à forma como a burguesia aborda a questão, Engels afirmava que o despertar do interesse desta nascia das epidemias que se alastravam para além dos bairros pobres, atingindo os bairros habitados pela burguesia. Dava-se então, por parte da burguesia, início a uma literatura sobre saúde pública, que acreditava ser possível abolir todos os males da sociedade da época sem se opor à propriedade privada.

Engels ressaltava que o socialismo burguês não conseguia explicar a crise da habitação pelas circunstâncias “mas recorria a considerações morais sobre a maldade dos homens, ao recurso do pecado original” (ENGELS, 1979).

Ao seguir nessa linha teórica, Engels prosseguia seu debate sobre a aquisição da casa própria, que para Proudhon funcionaria como uma forma de liberdade e como resolução deste problema. O que era veementemente combatido por Engels, que provava mais uma vez por meios teóricos (o conceito de mais-valia) e práticos (a casa seria o bem que em uma greve seria colocada à venda pelos trabalhadores), que os salários sofreriam uma redução proporcional à parte correspondente ao custo da habitação. Ou seja, a propriedade da casa de nada adiantaria se as condições de exploração capitalista da força de trabalho fossem mantidas.

Ainda sob o aspecto da propriedade da casa, Engels alerta para a questão ideológica, apontando para o fato de que essa propriedade poderia acarretar no proletariado um comportamento tipicamente burguês, e até mesmo mais conservador.

Os dirigentes mais inteligentes das classes dominantes esforçaram-se por aumentar o número de pequenos proprietários com o intuito de criar-se um exército contra o proletariado (...) e produziram assim uma classe de pequenos proprietários de terras que se tornou o elemento mais reacionário da sociedade e o obstáculo permanente que se opõe ao movimento revolucionário do proletariado urbano (ENGELS, 1979).

Há então, um impasse entre duas perspectivas. A perspectiva socialista científica de Marx e Engels, que já deixava claro em suas premissas que a solução do problema da habitação nas cidades só teria fim à medida que o sistema capitalista de produção fosse superado. E por outro lado, as propostas de um socialismo utópico, burguês, pregadas por Proudhom, que mantinham vivas as contradições que deram origem ao problema da habitação, não conseguindo, dessa maneira, sucesso algum na tentativa de solucionar o problema da habitação da classe trabalhadora. Restavam ainda, alternativas como o auxílio mútuo dos trabalhadores e a ajuda do Estado.

O auxílio mútuo era restrito e só poderia ter eficácia no sistema *cottage*²⁰, aplicável apenas no campo, onde cada família teria sua casa acompanhada de um quintal, passível de produzir o necessário e suficiente para o auxílio mútuo. Nas grandes cidades só seria possível numa escala restrita, uma vez que a grande maioria dos trabalhadores residia em habitações coletivas, de onde nenhuma produção poderia ser extraída.

No que se referem à ajuda do Estado, os pensadores representantes da burguesia propunham três formas de atuação - todas tratando o problema da habitação proletária como algo a ser resolvido somente naquilo que a afetava negativa e diretamente. Para estes, em primeiro lugar, o Estado deveria prever na sua legislação e administração a supressão ou melhoramento de tudo que conduzisse ao agravamento da crise da habitação; em segundo, os poderes públicos deveriam impedir que um cidadão propagasse ou provocasse uma doença (inspeção sanitária e de segurança nas habitações operárias); e em terceiro, o poder do



Imagem 4. Tornar-se proprietário e usufruir da valorização (especulação) imobiliária era uma tentativa de fugir da difícil relação com o locador. No entanto, os futuros “proprietários” passavam agora a ser explorados com sucesso por empreendedores.

²⁰ Casa rústica, de campo, cabana.

Estado deveria ser aplicado na mais vasta escala possível todas as medidas positivas para remediar a crise da habitação²¹.

O que Engels deixa claro nesse seu clássico texto *A questão da Habitação* é a relação que a habitação estabelece com as formas de preservação e controle da força de trabalho. Alerta para o fato de que as tentativas de solução propostas pela burguesia, nada mais eram do que uma tentativa de dissimulação, pois “é interesse da burguesia dissimular a existência de um proletariado criado pelas condições da produção capitalista e que é indispensável à conservação dela” (ENGELS, 1979). Mostra, para tanto, como, e quando, a classe burguesa passa a intervir, evidenciando seus verdadeiros interesses - o que pode ser generalizável²² à grande maioria das situações das classes trabalhadoras em cidades industriais.

A urbanística moderna como forma de solucionar os problemas das cidades industriais inglesas

A constatação dos males da cidade industrial e o protesto dos seus habitantes encontravam-se em um período de “vazio ideológico” (BENEVOLLO, 1976, p.47). O urbanismo moderno viria então, como uma tentativa de redefinir um equilíbrio perdido, compromissando-se com as forças em jogo, e não mais se distanciando dos latentes conflitos sociais²³.

A emergência de uma cidade moderna surgiria como expressão de um fenômeno necessário da industrialização capitalista, como visto.

Como fruto da crise da qualidade de vida nos centros urbanos na segunda metade do século XIX muitos pensadores se debruçaram sobre os problemas das cidades industriais na tentativa de encontrar suas soluções.

De acordo com Françoise Choay, podem-se elencar três correntes do pensamento urbanístico do fim do século XIX. Uma primeira representada pelos socialistas utópicos que idealizavam uma cidade no futuro, onde – mantidas as

²¹ Sobre essa temática, interessante ver o filme belga, *Deans: um grito de liberdade*.

²² Guardando escalas e especificidades, como será mostrado mais à frente, quando será discutido o caso da situação da habitação proletária brasileira.

²³ Apesar de claros o caráter científico e moralista da urbanística moderna, como bem lembra Benevollo. BENEVOLO, Leonardo. *História da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Perspectivas, 1989.

contradições do sistema capitalista – a problemática urbana teria o seu fim, uma forma de imaginar um “futuro feliz”, se encaixando como um “Pré-Urbanismo Progressista”. Uma segunda que trabalhava na perspectiva de retorno a uma forma de organização urbana do passado comunal, o “Urbanismo Culturalista”. E o “Urbanismo sem modelo” de Marx e Engels, que pregava não haver possibilidade de planejamentos racionais dentro de um sistema de produção que se desenvolve na mais completa irracionalidade, ou numa racionalidade própria que não contemplava nenhuma possibilidade de solução dos problemas urbanos (CHOAY, 1965).

O Urbanismo e o Modernismo que nasciam desse período ainda trariam muitas conseqüências, como as incursões higienistas, as intervenções autoritárias de Haussman na França e o próprio Bonapartismo.

Diferenças e semelhanças da habitação na formação das cidades industriais brasileiras

O significado da habitação no Brasil pode ser classificado, segundo BLAY, (1985), em quatro momentos históricos, período escravocrata: senzalas; período da industrialização: vilas operárias; processo espontâneo de expansão urbana e produção em massa: BNH.

Apesar dessa divisão, o que é facilmente reconhecível em todos esses momentos históricos é a habitação como forma de preservação e controle da força de trabalho.

No período escravocrata, a senzala era construída pelo proprietário de maneira que protegesse sua mercadoria (o escravo) e garantisse sua reprodução, pois perder um escravo significava perder capital de investimento e de força de trabalho adquirida. Essa proteção se dava no sentido de prolongar a vida da própria força de trabalho. Logo, sua habitação era a garantia do próprio cativo.

Com o início do processo de industrialização, que trouxe um enorme fluxo migratório europeu, e a extinção do sistema escravocrata, que gerou uma mão-de-obra livre, ocorre o processo de expansão das cidades, engendrando uma das maiores taxas de crescimento antes da 2ª guerra.

Com esse surto de urbanização da última década do século XIX, quando a capital se torna o local para onde afluem quase 200 mil pessoas, principalmente imigrantes italianos, são construídas as primeiras vilas operárias. “São Paulo cresce 168% entre 1890 e 1900 e 141% entre 1900 e 1920, o que provoca uma enorme



Imagem 5: Cortiço corredor, na Rua Carneiro Leão, Brás, São Paulo.

demanda por habitação” (BLAY, 1985, p.10). Junto a essa concentração populacional desenvolve-se uma produção industrial, gerando novos mercados de trabalho, produção e consumo.

Com o crescimento do processo industrial no meio urbano, um processo habitacional se instala, o empresariado industrial da época ergue agrupamentos de moradias para os operários. A aplicação de capital nessas casas era tida como um investimento coerente com as condições econômicas da época e principalmente com o tamanho da população fornecedora de força de trabalho. Portanto, os pequenos comerciantes da cidade investiam tudo na produção de moradia para aluguel, chegaram até a ser criadas companhias de capital aberto, que reuniam acionistas – investidores da construção de casas para aluguel.

A partir desse quadro, podem-se recompor as condições de sujeição às quais os empregados se colocavam quando tinham seu emprego e sua casa vinculados. A moradia enraizava o trabalhador a uma empresa e reduzia suas possibilidades de buscar algo que lhe fosse melhor²⁴, pois perder o emprego significava perder



Imagem 6: “Vaticano” casarão do século XIX transformado em cortiço

²⁴ Nota-se aí total semelhança com as propostas Proudhonianas combatidas por Engels.

a casa. Para a empresa, a habitação além de funcionar como um fator de pressão sobre os operários, representava um investimento imobiliário cujo capital retornava inúmeras vezes por meio dos aluguéis pagos pelos operários. Essa casa formava-se como um elemento mediador entre venda da força de trabalho e o preço pago por esta força, pois a medida que a casa passava a ser ofertada ao trabalhador, passava também a interferir diretamente nas relações de produção; então ao lado do valor de uso ela teria um valor de troca .

Fora esse tipo de “opção” por moradia, as casas disponíveis nas cidades eram utilizadas em sua capacidade máxima, alugadas, sub-alugadas e compartilhadas, os cortiços cresciam e surgiam as primeiras favelas. Os



Imagem 7. A fábrica e uma rua da vila. Indústrias Guilherme



loteamentos precários nas periferias, somados a uma mobilidade social proporcionada pela tentativa de proximidade ao emprego, podem ser alguns dos elementos que explicam o crescimento espacial de uma cidade como São Paulo.

Um outro grande problema gerado pela nova cidade industrial brasileira, onde muitas casas eram vinculadas ao emprego, é o operário – proprietário. Essa questão remete às discussões feitas por Engels em 1872, quando este diz que a posse de uma casa enquanto propriedade privada continuará “a arrancar exatamente a mesma massa de trabalho não pago da classe operária” (ENGELS *apud* BLAY, 1985, p. 133). Quando o operário torna-se proprietário da casa, esta embora não torne o operário um capitalista, o faria mudar a sua posição perante o mercado de trabalho.

Ainda sobre esse tema, há um outro ponto levantado por Engels que trata da casa como forma de salário não pago, pois a medida que o trabalhador investe suas economias na construção de sua casa, ele a converte em capital, mas não para si próprio. O capitalista ganharia com isso a possibilidade de deduzir do salário o item aluguel. Mas o trabalhador continuaria, teoricamente, pagando o aluguel dessa casa só que não mais em dinheiro, mas “sob a forma de trabalho

não pago que iria para o fabricante para o qual trabalha” (ENGELS *apud* BLAY, 1985, p. 153).

A questão de a casa funcionar como mediadora nas relações de produção, fazia com que aumentasse o poder de dominação dos detentores da mesma sobre os inquilinos. Então se por um lado a casa podia rebaixar os salários ela podia também conter reivindicações.

Creio que é neste período que se inicia com clareza a grande inversão que marca até hoje a mentalidade do trabalhador urbano brasileiro: o importante é ter uma casa própria, ela garante a fixação na cidade. Conseguir um emprego é difícil, instável, precário. A casa, porém, é a proteção para os momentos de desemprego, é a certeza de ter um teto enquanto se busca um novo trabalho (BLAY, 1978, p. 81).

As condições habitacionais do princípio da industrialização europeia têm muito de semelhante com o que ocorreu no caso brasileiro, com as vilas operárias e cortiços, apesar da separação temporal de mais de um século. Esse enorme contingente populacional que deixava o campo procurou formas de se inserir no meio urbano, prover abrigo, trabalhar e consumir, e também nos dois casos, ao perdurar o crescimento das cidades, o trabalho se tornou escasso e essas pessoas passaram a se sujeitar, da mesma forma, às menores remunerações e às piores condições de vida e trabalho.

Mas as formas de apropriação do espaço urbano, exclusivamente orientadas pela manutenção da propriedade privada e pelo lucro, caracterizaram de formas diferentes a urbanização dos dois países. Nas sociedades capitalistas centrais²⁵, a elevação da renda per capita foi geradora de uma elevação do consumo e propiciou a expansão do sistema nesses países. Mas essa elevação de renda pressupunha um Estado de “bem-estar” que criava situações positivas de manutenção do trabalhador e favorecia o seu próprio rendimento, coisa que não chegou a acontecer de fato no Brasil. Pois a apropriação dessa “elevação de renda” deveria ter sido mediada pelo Estado, podendo assim ser socializada em partes do espaço no sistema capitalista, dando limites à apropriação privada, o

²⁵ Para este trabalho as expressões países capitalistas centrais e periféricos serão utilizadas apenas para distinção de países com maior adiantamento em seu processo de acumulação capitalista. José Luís Fiori nota que a terminologia que acompanha a classificação dos países periféricos no mundo capitalista mudou - de “países subdesenvolvidos”, para “países dependentes”, em seguida para “países em desenvolvimento”, depois para “países do sul” e, finalmente, “mercados emergentes” que é como os batizou o capital financeiro internacional na era da globalização (FIORI, 1995 *apud* MARICATO, 2006a).

que contribuiria para certa orientação no processo de urbanização – como aconteceu nos países capitalistas centrais. No Brasil, assim como em outras economias subdesenvolvidas, outras forças atuaram impedindo a plena inserção da população no próprio sistema capitalista, e o meio urbano, refletiu as conseqüências desse processo (BONDUKI, 1998).

Outra diferença que pode ser constatada é que no caso inglês a relação entre o inquilino e o proprietário é de natureza diferente da estabelecida entre o patrão e o operário (caso brasileiro). A casa como uma mercadoria, entra no negócio, enquanto o operário entra como comprador, e o proprietário locador. Nessa relação capitalista-operário, o capitalista obriga o operário a reproduzir seu próprio valor e um valor excedente²⁶, pois no caso das Vilas Operárias paulistas, o capitalista é muitas vezes o proprietário da casa e o empregador, podendo exercer assim um duplo mecanismo de dominação sobre o inquilino - operário. Já na relação inquilino-proprietário, o inquilino precisava ter vendido previamente sua força de trabalho, para poder comprar o aluguel de sua casa.

Apesar das diferenças relativas às formas que o capital utilizou (e ainda utiliza) para se reproduzir, determinada por também diferentes condicionantes históricas de formação dos dois países – um metrópole, outro colônia - (a exemplo da distância de quase um século que separou a industrialização brasileira da inglesa e a própria forma como a industrialização se deu aqui – por surtos), há semelhanças. E estas são de grande contribuição ao processo de interpretação dos significados da casa e da reprodução social capitalista para as classes populares, com reflexos até os dias atuais.

Uma das principais semelhanças foram as ações burguesas, ao ver “suas cidades” ameaçadas por epidemias, como as políticas higienistas elaboradas tanto lá quanto aqui.

Nesse mesmo sentido entra a questão ideológica, anunciada também por Engels em “A questão da Habitação”, em relação à casa própria, e que foi utilizada tanto na Inglaterra pelos burgueses, como no Brasil²⁷, tanto de entidades privadas como da própria ação estatal. Semelhanças que se estenderam até às

²⁶ Então o proprietário-capitalista/empregador retirará do salário a mais-valia correspondente ao emprego da força de trabalho, mais a mais-valia na forma de renda do solo, tendo assim uma dupla estratégia de acumulação do capital. Como lembra BLAY, 1985, *op. cit.*

²⁷ Como mostra BONDUKI, Nabil, 1998, *op. cit.*

ações repressoras (ditadura militar brasileira) em relação à classe proletária que surgia e se fortalecia.

Todos os fatos apresentados suscitam idéias em comum, que tem se moldado de formas diferentes no Brasil, por causa de uma série de condicionantes históricas. Tratam-se de ajustes, que a própria lógica capitalista tem operado para continuar o processo de exploração e acumulação.

1.2 O desenvolvimento capitalista por meio da produção habitacional.

A mercadorização da habitação

O texto do Decreto-Lei 399, que em 1938 regulamentou o salário mínimo diz:

O Salário mínimo será determinado pela soma das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, necessários à vida de um trabalhador adulto. Ou seja, um trabalhador deveria então receber um salário que cubra suas despesas diárias com habitação. Como comprar uma casa/terreno se no comto dos salários é prevista uma despesa diária? É possível que o pagamento diário refira-se ao aluguel, porém mesmo contratos de aluguéis são, em geral, anuais e neste período o trabalhador pode ficar desempregado. Se desempregado, não pode pagar. E não mora no dia/mês que não está trabalhando? (RODRIGUES, 1988, p. 14 - 15).

Seguindo aquilo que foi abordado no trecho anterior, sobre a habitação como forma de preservação e controle da força de trabalho e sua formação nas cidades industriais, agora será incluída uma discussão sobre as formas de provisão habitacional.

Pois, como RODRIGUES lembra em seu clássico texto sobre a moradia nas cidades brasileiras²⁸, a forma de provisão da habitação é fundamental quando ainda se fala de um salário mínimo que contempla despesas **diárias** com a habitação.

Antes de tratar a provisão habitacional no Brasil, mais uma vez serão utilizados paradigmas clássicos de análise. Desta vez a base bibliográfica será

²⁸ RODRIGUES, 1988, *op. cit.*

Michael Ball²⁹, pois este autor propõe uma leitura do desenvolvimento do capitalismo, a partir da provisão habitacional na Inglaterra, analisando as transformações das relações sociais por meio da atuação dos agentes envolvidos.

Trata-se de uma análise que busca esclarecer a evolução da estrutura da provisão da habitação na substituição de formas pré-capitalistas para capitalistas, demonstrando as grandes transformações nas relações de classe envolvidas no processo de produção da habitação.

Ball, ao trazer os novos agentes envolvidos na produção habitacional, quando as cidades inglesas passam a receber fortes fluxos migratórios devido a sua entrada no período industrial, como visto, explica porque a forma locação foi a opção do construtor para o mercado naquela época.

Trata-se de um paradigma clássico, que mesmo sobre uma análise europeia, auxilia a compreensão das escolhas das formas de provisão brasileiras, seus reais motivos e interesses - invariavelmente econômicos.

A mercadorização da habitação por meio do exemplo inglês:

Como já visto, a demanda por habitação advinda da revolução industrial inglesa foi imensa, o crescimento de algumas áreas urbanas foi de mais de 45%³⁰, o que gerou um aumento de trabalho para as guildas que ultrapassava a capacidade do antigo sistema de ofícios.

Na antiga forma de operar das guildas, os futuros proprietários negociavam diretamente com os representantes de cada ofício na construção da habitação. Mas, com o aumento da demanda e a rápida industrialização, o antigo sistema de ofícios não consegue sustentação e vai, aos poucos se desfazendo.

Ball marca a dissolução dos ofícios da construção, como a própria história do desenvolvimento do capitalismo na indústria da construção inglesa. É quando

²⁹ Principalmente no texto: BALL, Michael. **O desenvolvimento do capitalismo na provisão de habitação.** Revista Espaço e Debates, nº. 36, 1992.

³⁰ BALL, Michael, 1992, p. 24, *op. cit.*

os edifícios passam a assumir a forma mercadoria, não sendo mais consumidos diretamente como valor de uso³¹.

Apesar de paradoxal, afinal há uma crescente demanda pelos serviços dos mestres de ofícios, estes passam a ser substituídos, nas tarefas mais simples, por trabalhadores sem qualificação, o que reduzia tempo e custos. Assim, mesmo em detrimento da qualidade, começavam a ser inseridas mudanças nas relações de trabalho, permitindo ao produtor capitalista auferir grandes lucros com a construção de casas para o mercado.

Ball alerta para o fato de que a construção de casas para o mercado sob relações de produção capitalista só se dá quando: passa a existir a provisão em massa de habitação, quando os problemas da antiga forma de provisão são superados e quando a produção permite lucro, o que seria possível apenas quando o produtor capitalista extraísse mais-valia da força de trabalho.

A provisão em massa era iminente, devido à crescente demanda. Os antigos problemas (como a incerteza do valor final da obra e acompanhamento) eram resolvidos por meio da inserção de intermediários - o que inclusive era uma segurança no caso de falências, afinal o prejuízo poderia ser dividido entre as partes. Faltavam só as mudanças nas relações de trabalho.

O que não foi difícil, pois além de haver um crescimento na disponibilidade de mão de obra por meio da migração, os artesãos independentes passavam por um forte processo de enfraquecimento, tanto pelas mudanças no processo de trabalho, como pelo desemprego³². O produtor capitalista agora sim, extraia lucro da produção habitacional e o artesão independente passava a ser dominado e sua força de trabalho proletarizada.

E essa era a mais importante mudança com o advento da forma capitalista de construção civil: que os lucros pudessem ser gerados na produção.

A organização técnica do processo de produção ficou, a partir de então, subordinada à extração de mais-valia da força de trabalho. Os métodos

³¹ Pois, para que houvesse o desenvolvimento das relações capitalistas na provisão da habitação seria necessário que o consumo de moradias se generalizasse na forma mercadoria, através da compra ou do aluguel.

³² Segundo BALL, o que realmente fez com que os artesões independentes se subordinassem foi a natureza cíclica da indústria da construção, com altos períodos de expansão, depressão e conseqüentemente muitas falências. Logo os artesãos independentes não conseguiam competir com os preços dos construtores capitalistas, e acabavam por engrossar a força de trabalho capitalista.

de produção seriam, portanto, somente modificados se permitissem aumentar os lucros na produção³³ (BALL, 1992, p. 31).

Vale lembrar que qualquer resistência organizada (fosse dos trabalhadores migrantes, como visto, fosse dos próprios artesãos) sofria fortes repressões políticas, assegurando dessa maneira a dominação pelo capital.

Assim, em detrimento da produção por ofícios, a forma aluguel passava a ser a principal, por causa dos interesses econômicos dos proprietários de terra capitalistas, que, como será visto, se aproveitaram da emergência de uma mão de obra independente e sujeita a um trabalho assalariado.

Essa figura dos proprietários das casas de aluguel encarava a provisão habitacional na forma mercadoria, e passava a produzir casas, mais devido à sua comerciabilidade enquanto valor de troca, do que pelo seu valor de uso.

Esses proprietários arrendavam a terra para um intermediário, os promotores imobiliários, que determinavam o tipo de empreendimento e o tempo necessário para executá-lo, estabelecendo padrões de ruas, lotes e habitações. A especulação imobiliária também passava a ser considerada, uma vez que os loteadores/promotores podiam esperar pela valorização do empreendimento.

A casa para aluguel era tida como um bem, um investimento, uma vez que não havia rede financeira nacional muito desenvolvida. Esse padrão de investimento em casas de aluguel, continuou durante todo o século XIX.

Outra importante questão que Ball coloca, além dos motivos da opção da forma aluguel, se refere ao por quê os proprietários de terra - uma vez que estes sempre estiveram em posição vantajosa na promoção da habitação, pois detinham o monopólio da terra e o acesso a grandes quantias de dinheiro – não controlavam todo o processo de construção. Os proprietários de terras poderiam ter contratado administradores e trabalhadores e teriam se tornado também proprietários de casas de aluguel. Além da questão risco, já abordada, haveria outros motivos para que os grandes proprietários de terra optassem por ser apenas rentistas? Ball, nesse caso, lembra também a questão ideológica da propriedade de terra. Essa era a base econômica de uma classe social distinta, com ideologia própria. A propriedade de terra constituía-se como forma de se

³³ A existência de intermináveis fileiras de casas geminadas e o suposto gosto intrínseco dos ingleses de viver em sobradinhos tem origem mais nas operações especulativas de construtores de casas nos séculos

exercer poder político e se manter no alto das pirâmides sociais – basta lembrar que a propriedade de terra havia sido a base econômica para a existência da classe dominante no feudalismo.

A ideologia foi então importante para limitar o papel do proprietário da terra, mas não explica tudo. Outro fator a ser considerado são as crises agrícolas, que criavam a necessidade de rendimentos adicionais, o que poderia ser facilmente satisfeito por meio de empreendimentos imobiliários.

Com o arrendamento o proprietário ganhava com o empreendimento, tanto no acréscimo na renda da terra, como com o aumento do valor do terreno. Tinham assim rendimentos a longo prazo (uma vez que os proprietários tinham menos necessidade de grandes quantidades de capital em curto prazo, pois tinham empréstimos facilitados, tendo como garantia os rendimentos da própria terra), enquanto os ganhos a curto prazo ficavam com os promotores e construtores, para que houvesse o necessário rápido giro de capital. Assim, os contratos de arrendamento geravam benefícios mútuos, tanto para o proprietário quanto para o promotor.

A ausência de um mercado eficiente de capitais de empréstimo aos futuros compradores da terra, reforçava ainda mais as vantagens do arrendamento, pois criava uma situação sob a qual não havia uma equivalência entre o valor atual efetivo do retorno das rendas de arrendamento e os preços das vendas diretas. Assim, os proprietários de terra, saíam “perdendo” com a venda direta.

Assim, a estrutura da provisão capitalista da habitação na Inglaterra no início do século XIX fez com que as relações específicas entre cada agente evoluíssem como resultado de relações sociais pré-existentes na construção e da procura por lucros.

A separação entre proprietário de terra, promotor, construtor e proprietário de casas para aluguel não foi o simples resultado de uma especialização de funções técnicas, mas foi o resultado de diferenças entre seus interesses econômicos. Neste contexto a tentativa de minimizar os riscos envolvidos na especulação foi crucial (BALL, 1992, p. 30).

A legislação sobre a terra se desenvolveu também sobre essas bases, de modo a refletir a importância econômica da terra, protegendo os interesses dos

indivíduos que detivessem a propriedade da terra e mantendo a situação de classe das famílias aristocráticas, que se protegiam contra o poder cada vez maior da burguesia.

A forma aluguel só vai entrar em colapso no início do século XX quando a pequena burguesia:

...se liberou das amarras do investimento em aluguel, devido sobretudo ao crescimento de intermediários financeiros como as sociedades de crédito imobiliário e as companhias de seguro que ofereciam retornos maiores que os obtidos através do aluguel (BALL, 1992, p. 19).

Assim, esses investimentos em casas de aluguel operárias deixavam de ser lucrativos, por volta de 1914, devido aos altos custos da terra, se comparados com o que se poderia cobrar de aluguel, tendo em vista os baixíssimos salários das classes operárias.

Alguns industriais se tornaram grandes proprietários de casas para aluguel e só o deixaram de ser quando não era mais vantajoso para a reprodução da força de trabalho. Assim a locação vai se tornando menos atrativa, à medida que um capital precisava ser reinvestido na acumulação industrial.

1.3 As formas de Provisão Habitacional³⁴: o acesso à terra urbana

Como visto, segundo Ball, o conceito de provisão habitacional está intrinsecamente ligado à identificação de relações sociais e interações entre agentes envolvidos em todos os aspectos da provisão, tais como: troca, produção e consumo. Por meio das formas de provisão poderiam então, ser compreendidas, a relação entre os interesses, as estratégias e as ações dos agentes envolvidos, bem como a estrutura socioeconômica e política do Estado - além de valores culturais e sociais.

Essas relações podem ser divididas basicamente entre, o que se convencionou chamar de estrutura e agência³⁵. Sendo “estrutura” a organização

³⁴ Para maiores detalhes e um panorama mundial das formas de provisão ver: WERNA, *et. al.* **Pluralismo na Habitação**. Annablume: São Paulo, 2004.

política e econômica do país, com as intervenções do Estado nos níveis macro e microeconômicos, e com os valores sociais e econômicos daquela sociedade. E “agência”, os proprietários de terras, investidores, incorporadores, consultores, funcionários do setor público de planejamento, políticos, grupos comunitários e líderes, famílias individuais e Organizações não governamentais (ONG’s), entre outros agentes que possam estar envolvidos (e estes podem agir combinadamente) ³⁶.

A relação entre estrutura e agência, por ser dinâmica e dialética, e faz com que os agentes atuem no interior da estrutura, de maneira a reformulá-la – mesmo, na maioria das vezes, sem influenciar sua forma – por meio da pressão individual e organizada.

Sendo assim, em qualquer época a forma da estrutura e sua relação com os agentes é determinada pelo equilíbrio entre a necessidade de o Estado salvaguardar os interesses estratégicos do modo dominante de produção como um todo, e as necessidades dos agentes individuais envolvidos nesse setor da economia (WERNA, *et. al.*, 2004).

Assim, invariavelmente, as soluções para habitação de baixa renda, nos países capitalistas periféricos têm levado a confrontações com o Estado, com interesses relacionados à terra de propriedade privada e com outros grupos de interesses financeiros e industriais. O que gera situações como, expulsões, reassentamentos, demolições, etc. Ou ainda, essas soluções podem tratar de casos nos quais os recursos políticos e a necessidade de estabilidade social desenvolveram uma relação de clientelismo entre os grupos.

Historicamente, nos países capitalistas periféricos, a provisão de habitação para os grupos de renda média e baixa tem se dado por meio do setor informal. Entretanto, uma pequena porcentagem da habitação para renda baixa, e praticamente todas as habitações para rendas mais altas são providas por canais formais do governo e do setor privado (BONDUKI, 1998).

Os programas de habitação do setor público para grupos de baixa renda podem se dar por meio de provisão pública direta de unidades completas,

³⁵ Essa denominação: estrutura e agência perfaz uma ferramenta conceitual de análise, que embora voltada para o mercado imobiliário como um todo, é provavelmente uma das mais completas (segundo WERNA, *et. al.*, 2004, *op. cit.*), e é fornecida por Healey e Barret (1990) *apud* WERNA, *et. al.*, 2004, *op. cit.*.

programas de auto-ajuda, urbanização de favelas, ou ainda, por meio de cooperativas (de forma associada, com órgãos públicos ou independentes).

Segundo Drakakis-Smith (1981) *apud* WERNA, *et. al.*, (2004) há dois modos principais de provisão de habitação, em países capitalistas periféricos. “O modo formal ou convencional, pode ser dividido em subestruturas públicas, privadas e cooperativas, e o modo informal ou não convencional, pode ser dividido em invasões (*sic*) parcelamentos ilegais e habitação de aluguel para baixa renda”.

Os termos convencional/ formal e não-convencional/ informal também aparecem como legal/ regular e ilegal/ irregular. Entretanto, independente do nome dado a essas estruturas, esses termos representam essencialmente uma dicotomia entre dois processos opostos. E para este trabalho a opção feita foi pela utilização dos termos: formal / informal.

Sendo assim, o primeiro grupo apresentado, produz habitações por meio de canais oficiais, como departamentos de planejamento, bancos e companhias de urbanização de terra, que devem observar práticas formais legais, normas de construção e legislação relativas ao uso do solo e parcelamento de terras. Seus principais modos de produção são principalmente, semi-industrial e industrial, com presença de trabalho assalariado e materiais modernos produzidos industrialmente.

Já o segundo grupo, que ocupa o modo informal, produz unidades habitacionais fora dos canais oficiais, geralmente, sem licenças para urbanização. Seus principais modos de produção são tradicionais, com uso de trabalho intensivo, e de auto-ajuda, e os materiais são brutos e tradicionais (Drakakis-Smith, 1981 *apud* WERNA, *et. al.*, 2004)³⁷.

Vale lembrar que a produção privada para o mercado, bem como a produção pública social também podem estar incluídas no segundo grupo, pois muitas são produzidas em condições ilegais ou irregulares.

Ainda segundo os autores supra citados, (dentro do modo informal: “invasões” e loteamentos clandestinos) podem ser consideradas ainda, outras

³⁶ Por exemplo, na forma mais rudimentar de provisão de habitação, os papéis dos incorporadores, financiadores, construtores, produtores de materiais de construção e consumidores podem ser combinados nas figuras do produtor e consumidor, quando são utilizados métodos de auto-ajuda.

divisões, identificadas pela quantidade de trabalho remunerado empregado na construção, do grau de construção evolutiva, da quantidade de mercantilização (“*commodification*”), etc.

Sobre os modos de provisão informal, pode-se dizer que sua existência é devida principalmente à impossibilidade de acesso das camadas populares à habitações de qualidade, produzidas pelo setor formal, como já visto. Trata-se de uma situação resultante da lógica intrínseca ao processo de acumulação capitalista, no qual a produção de habitação “informal” tornou-se necessária (e estruturante) ao crescimento urbano, sendo assim “tolerada” pelo Estado³⁸.

Uma das formas mais comuns de provisão “informal” são as ocupações de terra, que resultam em habitações de caráter improvisado e com o tempo, mesmo quando há melhorias efetuadas, estas acabam por não se incluir nas normas da legislação local de construção e uso da terra.

Sob esse aspecto, sem dúvida, as maiores experiências de provisão informal são as favelas, onde podem ser observadas áreas de consolidação e formação de grupos com alguma coesão. O que, ainda segundo esses autores, acaba por “induzir investimentos em habitação influenciando líderes políticos para ajudarem na efetivação de provisão de serviços e na legalização das invasões (sic)”³⁹.

Ainda enquanto modo informal de provisão, segundo WERNA, *et. al.* 2004, existem os chamados assentamentos “estáticos”, caracterizados por altos aluguéis, baixa coesão de grupo e pouca representação comunitária.

As formas de ocupação dinâmicas (organização prévia de população em massa sob a forma de grupo) ou estáticas (poucas famílias ou individualmente) normalmente refletem o modo de organização desses assentamentos

³⁷ Entretanto, um número grande de residências consideradas “informais”, utiliza materiais industrializados, métodos de produção semi-industrial e trabalho assalariado, ao menos em algumas partes da construção.

³⁸ Sobre o tema ver: ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. Nobel: São Paulo, 1997.

³⁹ Sob esse aspecto o apoio das organizações comunitárias, assim como o de ONG’s, tem sido crucial para auxiliar os assentamentos na sua consolidação, na condução de negociações com políticos nas agências governamentais, na busca da legalização e da ampliação do oferecimento de serviços. Essas entidades acabam ajudando no desenvolvimento das organizações comunitárias e mobilizações, provendo conhecimento técnico e organizacional para auxiliar na construção de casas pelo processo de auto-ajuda, e, ainda, podendo ampliar o acesso dos moradores ao financiamento de habitação através da criação de cooperativas financeiras, atuando como intermediários, ou ainda como fiadores para a população de baixa renda junto aos bancos comerciais formais. Deve-se lembrar que esse tipo de atuação reforça a isenção do Estado na provisão habitacional para baixa renda.

posteriormente, bem como quais serão seus canais de financiamento para melhoria das habitações ou provisão de algum tipo de serviço⁴⁰.

Mas essas formas de ocupações de terra vem sendo substituídas, desde a década de 1980, como forma dominante de provisão informal de habitação da maioria dos países capitalistas periféricos, por parcelamentos ilegais de terra, produzidos por incorporadores privados.

Algumas das características gerais desses parcelamentos são:

1 – Traçado planejado, onde o incorporador contrata um engenheiro ou agrimensor para parcelar a terra em lotes residenciais e, em alguns casos, até mesmo o espaço para equipamentos públicos, como parques e escolas, rede de vias, etc. Esses traçados geralmente seguem as normas estabelecidas para parcelamentos de terra formais.

2 – Os padrões de serviço podem variar de inexistentes até o básico. São, entretanto, geralmente prometidos aos ocupantes padrões mais altos em estágios posteriores.

3 – O recebimento de documentos de venda pelos ocupantes e a confiança na conexão dos incorporadores dão aos futuros moradores segurança de posse.

4 – De forma semelhante ao que ocorre nas invasões, há um alto grau de autoconstrução no processo de desenvolvimento de habitação nos parcelamentos ilegais. Entretanto, devido à natureza comercial da provisão de terras, no caso dos parcelamentos ilegais, o trabalho assalariado e os empreiteiros são usados com mais frequência e em estágios mais iniciais que nas invasões. Além disso, existe também um grau relativamente alto de construção especulativa por empreiteiros e construtores incipientes (Baross & Van der Linden, 1990 *apud* WERNA, KENYA, ABIKO, *et. al.*, 2004).

É importante ressaltar que o tipo de provisão mostrada acima, tem sido também a forma de acesso à habitação de grupos de renda mais alta e média. E alguns dos motivos apontados para essa “nova demanda” são: busca de custos mais baixos ou impossibilidade de acesso a programas governamentais de provisão direta, o que se dá quando esse grupo social, importante numericamente, não encontra a casa como produto pronto, acessível e de acordo com suas necessidades, então sua forma de morar passa a articular diversos agentes, que atuam muitas vezes nas esferas informais.

⁴⁰ Essas formas de acesso à financiamentos são as mais diversas, tais como: canais informais da própria comunidade (comum a assentamentos dinâmicos), da poupança pessoal, financiamento dos comerciantes de materiais de construção e empréstimos de conhecidos (comuns em assentamentos estáticos). Já os canais formais de financiamento são a minoria.

Esses parcelamentos informais assim como as ocupações, são geralmente localizados nas periferias das cidades e possuem parâmetros urbanísticos inferiores aos oficiais exigidos para tamanhos de lotes, densidade de construção, espaços para equipamentos públicos, grau de provisão de infra-estrutura, etc. Embora o *modus operandi* desses incorporadores seja muito similar ao dos incorporadores legais - ambos se encarregam das negociações com as agências governamentais interessadas em garantir segurança e provisão de serviço - a diferença é que os incorporadores informais não buscam a aprovação dos projetos e muitos não usam bancos para financiamento da produção.

Outra forma de provisão habitacional informal é a habitação informal de aluguel, muito comum entre as camadas de baixa renda. Esse tipo de provisão é muito procurada por famílias recém chegadas à cidade, que procuram abrigo em favelas nos grandes centros, ou naquelas especializadas em aluguel - geralmente nas áreas periféricas (ambas as negociações se dão com “proprietários-invasores” - *sic*). Outras características que fazem dessa forma uma das mais procuradas são: baixo custo e flexibilidade - mesmo à custa, na maioria das vezes, da baixa qualidade da habitação.

Já sobre os modos de provisão formais, pode-se dizer que estes fornecem unidades principalmente para grupos de mais alta renda, na maioria dos países capitalistas periféricos, o que se dá sobretudo por meio do mercado privado.

Dentro desse modo de provisão, formal, o Estado provê habitações para as camadas populares, de maneira direta (por meio de programas de construção de unidades habitacionais completas) ou indireta (por meio de cooperativas, ou programas de auxílio à auto-ajuda e melhoria de assentamentos). Essa provisão, como já dito antes, corresponde a um percentual muito pequeno diante da necessidade habitacional.

A provisão governamental direta de habitação, em muitos governos, tentou resolver a carência de habitação para a população de baixa renda, iniciando dos anos de 1950 aos de 1970, programas de construção de casa em massa para reassentar a população favelada ⁴¹.

⁴¹ A produção de habitação em massa será tratada mais à frente. Sobre o assunto ver BONDUKI, Nabil, 1998, *op. cit.*

Esses programas, em relação ao ambiente construído têm normalmente dimensões e tecnologia de construção bastante influenciados por interesses de empreiteiros privados, o que resultou – e ainda têm resultado – em projetos inadequados em terras baratas na periferia das cidades. Outro grande problema desse tipo de programa é a generalização de projetos, ignorando as diferentes necessidades dos futuros moradores e especificidades culturais, o que desencadeia diversos problemas sociais.

O emprego do sistema de construção industrializado nesses programas, é feito com o intuito de se obter uma racionalidade na produção, que leve à custos mais baixos. Entretanto, fatores como os custos dos grandes investimentos iniciais, carência de mão de obra treinada, materiais necessários para o funcionamento eficiente das fábricas - requeridos pelos processos de pré-fabricação - além dos custos de importação, fazem com que se tenha o efeito contrário. Os custos acabam ficando muito maiores do que os envolvidos nas técnicas convencionais, e com isso, esse tipo de provisão raramente atendeu/atende às famílias de baixa renda.

Sobre a provisão governamental direta para baixa renda, pode-se dizer ainda:

Embora o sucesso desses programas varie de país para país, pode-se afirmar que, com exceção de um número relativamente pequeno de nações, tais como Cingapura e Hong Kong, onde, respectivamente, 85% e 45% da população é abrigada através da provisão governamental de habitação, e de alguns países socialistas, tais como a China, que os programas de habitação pública direta nos países capitalistas periféricos têm sido um completo fracasso. A habitação pública direta contribui com apenas 10% do estoque total de habitação como um todo. Esse fracasso ocorre praticamente em todos os aspectos de provisão de habitação, incluindo a inadequação do projeto às condições geográficas e culturais, sua má localização, a construção de baixa qualidade, a incapacidade para o cumprimento de metas, e os altos custos. Uma combinação desses fatores tornou esse tipo de habitação inacessível aos grupos de baixa renda, ou capturou-os na armadilha da habitação inadequada (WERNA, *et. al.*, 2004).

Diante da carência habitacional crescente e da “incapacidade” de provisão governamental direta, muitos governos de países capitalistas periféricos têm adotado estratégias – em face da influência de agências internacionais – de provisão indireta baseada em programas de auto-ajuda como o lote urbanizado e o melhoramento de favelas, durante os anos de 1970 e 1980 (ROSSETO, 1993).

O lote urbanizado seria uma forma de prover terra parcelada e com infraestrutura para as próprias famílias construírem suas casas. Muitas vezes esses lotes vêm com os famosos “embriões” de unidades habitacionais, que como se verá no decorrer deste trabalho, tem diversas conseqüências negativas para os futuros moradores. Outro problema dessa forma de provisão é a má localização desses lotes, o que pode gerar especulação imobiliária, e posterior venda para famílias de renda média (o que desmontaria aquele grupo inicial e qualquer espírito cooperativista). De qualquer modo, os níveis de produção desse tipo de provisão têm sido muito baixos em comparação com a carência habitacional (MARICATO, 1996).

A urbanização de favelas⁴² é considerada uma forma de provisão indireta, segundo a bibliografia base escolhida. E embora não aumente o estoque de habitação, pode ser parte importante de um processo de planejamento físico geral de áreas urbanas, atingindo diversos assentamentos informais. A urbanização de favelas torna a moradia precária adequada. Em diversas pesquisas demonstra-se que não há mudança de moradores maior do que a dinâmica “normal” do morar após as obras. O principal problema encontrado nesse modo de provisão tem base na propriedade da terra, o que muitas vezes causa entraves na urbanização e regularização. Outros problemas que podem ser apontados são: aumento do preço das casas e aluguéis mais altos, o que pode acabar por expulsar muitos inquilinos de baixa renda de suas moradias.

Outra forma indireta de provisão é a cooperativada. Esta pode se estabelecer de diversas formas, dependendo da organização socioeconômica local. Pode inclusive atuar por meio de canais formais, negociando aquisição de terras e crédito sob a forma de empréstimos, hipotecas, etc.

Essa forma de provisão interessa particularmente a este trabalho, uma vez que o objeto de estudos, o Crédito Solidário, se baseia em formas cooperativadas de provisão habitacional, com associação de sindicatos e assessorias técnicas, na figura de ONG's⁴³.

⁴² Sobre o tema ver: BUENO, Laura Machado de Melo. **Projeto e Favela. Metodologia para projeto de urbanização**. Tese de doutorado apresentada à FAU-USP, 2000.

⁴³ O Programa Crédito Solidário, que será analisado no Capítulo 3 deste trabalho, tem por princípio a organização da sociedade civil em cooperativas ou associações para “administração” conjunta da obra. Vale lembrar que a forma mutirão, muito embora seja a mais adotada no Programa, não é obrigatória.

Algumas experiências com esse tipo de provisão podem ser identificadas em São Paulo, o que permite algumas conclusões a respeito dessa forma, além da possibilidade de se traçar perspectivas para o próprio Crédito Solidário, como será visto mais à frente (no capítulo 3 deste trabalho).

As formas de produção nesse modo podem ir desde mutirões de auto-ajuda até a contratação de empreiteiros. Sobre os materiais empregados, podem haver componentes manufaturados, e até mesmo produção semi-industrial. O nível de envolvimento e controle dos membros nas decisões e nas próprias atividades pode variar muito. De qualquer forma, o impacto do sistema de cooperativa na provisão geral de habitação, para a maioria dos países capitalistas periféricos tem sido muito limitado.

Finalmente serão tratadas as várias formas de provisão habitacional do setor privado, que serão apenas citadas aqui, de maneira sucinta, pois não fazem parte dos objetivos deste trabalho, uma vez que, de maneira geral, essa forma de provisão é voltada para grupos de renda média e alta da população urbana.

A provisão de habitação por meio do setor formal privado pode assumir diversas formas, que variam da construção da casa individual, iniciada e financiada pelo próprio proprietário ocupante (forma mais comum de provisão do setor privado, na qual muitos terminam o projeto sem qualquer recurso de instituições formais), e construída por um empreiteiro, até os empreendimentos residenciais especulativos de larga escala (empreendimentos comerciais formais).

O que se pode concluir, a partir do panorama apresentado sobre provisão habitacional, é que os programas públicos de habitação nos países capitalistas periféricos – principalmente os de provisão direta – não têm dado conta de suprir a necessidade habitacional da população. Apenas 10% das habitações (WERNA, 2004), em média, foi produzido por meio do setor e, até hoje, muitas dessas unidades se mostram inadequadas às necessidades das populações de baixa renda. Em conseqüência, a maior parte da população urbana está morando por meio de mecanismos do mercado privado informal e formal.

E como já é sabido, esse tipo de “abrigo”, invariavelmente se localiza em áreas da mais baixa qualidade ambiental, e são produzidos por meio de materiais e serviços inadequados. Além do fato de a grande parte da população de baixa

renda não ter acesso a sua própria unidade habitacional, nem mesmo por meio de mecanismos informais.

A provisão de habitação cooperativada, ainda é muito reduzida sendo significativa em muito poucos países⁴⁴, e mesmo nestes é muito pouco desenvolvida.

O último trabalho elaborado pelo World Bank a respeito de habitação, e que também consta na pauta do Habitat II adotada pela UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements), em junho de 1996, enfatiza que o desenvolvimento de políticas de facilitação de acesso à habitação em escalas nacionais, deve se dar por meio de apoio público em atividades dos mercados formal e informal (uma vez que este representa um papel importante na provisão), e das atividades de auto-ajuda das famílias de baixa renda em geral (ROSSETO, 1993).

Mas, o que esse tipo de apoio que o World Bank sugere não prevê são questões importantes na provisão de habitação para baixa renda em países capitalistas periféricos, como a complexa rede de relações existentes entre os vários agentes e Estado. É importante identificar e levar em conta toda a estrutura de provisão, as interações entre os grupos e os mais diversos agentes envolvidos, compreender diferentes estruturas culturais, sociais e políticas, que são específicas do país ou até mesmo da cidade, e que influenciam diretamente o produto dessas políticas.

Ainda sobre os incentivos públicos ao mercados privados formais e informais há que se alertar para o fato de que não se pode estabelecer uma política de confiança total no setor privado formal, pois isso poderia gerar um sufocamento das iniciativas de desenvolvimento de novas políticas, levando até a falência de algumas políticas estatais de habitação para baixa renda.

A UNCHS e o World Bank (1993), têm pregado o apoio às atividades de autoconstrução dos grupos de renda mais baixa, aumentando seu acesso aos fatores de produção, tais como materiais e finanças, e para isso dizem também, que devem ser estimuladas as comunidades de base e as organizações não-governamentais, com vistas à capacitação das famílias de baixa renda para a

⁴⁴ Como no Canadá, que entre anos 60 e 80 gerou 30% da produção.

busca de um padrão mais alto de habitação “superando ou evitando as falhas do mercado no atendimento desses setores da população”.

Fica claro que existe um grande número de modos de provisão habitacional em países capitalistas periféricos, e que, apesar de haver muitas elaborações teóricas sobre os mesmos, falta ainda informação sólida sobre o impacto de tais modos na oferta de habitação, principalmente para as classes de renda mais baixas.

O que é importante reconhecer por meio desses estudos é a importância dos agentes no processo de provisão, tanto nos processos formais, como informais. Destaca-se a capacidade de gerenciamento e produção de associações, imobiliárias e concessionárias, bem como o desenvolvimento das atividades de comércio de materiais de construção, serviços de arquitetura. Engenharia e topografia, por exemplo.

1.4 Breve histórico sobre as políticas habitacionais no Brasil

Como muitos excelentes estudos já existem sobre a história das políticas habitacionais no Brasil, e estes abrangem as mais diversas formas de interpretação e contextualização, optou-se por colocar, ainda que de forma genérica, alguns aspectos pertinentes, especificamente os que se referem ao objeto de estudos deste trabalho.

O Estado e a questão habitacional brasileira: uma visão sobre a criação do BNH

Para Blay, a intervenção estatal brasileira na questão habitacional se deu em dois momentos distintos, o primeiro na etapa concorrencial e o segundo na etapa monopolista. Na etapa concorrencial, início da industrialização até a década de 30, havia a necessidade de se prover condições gerais para a reprodução da população e da produção, havia socialização de condições gerais e aglomeração para a reprodução do capital. Já na etapa monopolista havia a constituição de unidades de produção com a formação de um capitalismo financeiro e internacionalização do capital, então o Estado intervêm para aumentar a taxa de

lucros e para minimizar conflitos sociais - década de 1950. As habitações produzidas pelas empresas quase se extinguem, pois o Estado passa a intervir nas relações e conflitos de produção. Ou seja, o industrial só se preocupou com o problema habitacional do operário antes de se constituir nas cidades um exército industrial de reserva (BLAY, 1978).

Para Kowarik, a concentração de população no meio urbano, ao longo dos vários surtos de industrialização sofridos pelas cidades em períodos descontínuos, despertou no poder público atenção aos vários perigos que isso representava para a manutenção do sistema em vigor, a exemplo do que aconteceu no Chile e no Peru, quando grupos de desabrigados ocuparam casas e prédios - para o governo esse poder de subversão precisava ser amainado (KOWARIK, 1988).

É quando em 1964 o Poder Público brasileiro procura alternativas para oferecer habitação em massa, criando o BNH (em 1967) e dessa forma gerando uma solução absolutamente dentro do sistema econômico vigente: ampliando a faixa de proprietários particulares de habitações. Ainda segundo Kowarik, esse mecanismo retardou a solução do problema habitacional brasileiro, vendeu uma utopia, evitou a redistribuição de renda e desviou a direção da tensão social dos verdadeiros problemas da habitação no Brasil, além de ter sido usado como justificativa para a drenagem de recursos públicos para empresas privadas.

O BNH, em sua criação, tinha como missão principal: promover a construção e aquisição da casa própria “proprietários são aliados da ordem, especialmente para as classes de menor renda”, seguindo os seguintes objetivos: coordenação da política habitacional e do financiamento para saneamento; difusão da propriedade; melhoria habitacional e eliminação das favelas; redução do preço da habitação pelo aumento da produção; redistribuição regional de investimentos; aumento de investimentos nas indústrias de construção civil e material de construção e, por último, aumento da oferta de emprego absorvendo mão-de-obra não especializada (BONDUKI, 1998).

Para montar um resumo da atuação do BNH, é possível dividi-la em quatro fases: 1ª 1964-1967, 2ª 1968-1971, 3ª 1972-1979, 4ª 1980-1986. Na primeira fase podem ser destacados, o momento político brasileiro com o Golpe Militar em 1964, o momento de superação de crise econômica com altas taxas de

urbanização na criação do FGTS (1966), do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (1967) e vinculação desses fundos ao recém criado BNH. Na segunda fase, o momento político era de consolidação do regime e de práticas de repressão e controle, no cenário econômico ocorria o chamado milagre brasileiro - crescimento e urbanização, o BNH era transformado em banco de 1ª linha - atrás apenas do Banco do Brasil em volume de recursos – e financiava programas de infra-estrutura para conjuntos habitacionais e desenvolvimento urbano criando programas como FINASA (Financiamento ao Saneamento), FIMACO (Financiamento para Compra de Materiais de Construção), PLANASA (Plano Nacional de Saneamento - para estender o acesso à saneamento, o que acabou gerando a criação de empresas estaduais de saneamento em detrimento da autonomia municipal). Na terceira fase, o BNH já começa a transformar-se em banco de 2ª linha, as COHAB's são revigoradas por meio de produção em escala com estoque de terras para faixa de renda a cima de 5 salários mínimos (demanda com maior capacidade de endividamento) e há a criação de programas “alternativos” institucionalizando a autoconstrução e “iniciativas do próprio usuário” como uma forma de rebater as críticas à massificação. Os programas dessa época são: CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – que contribuiu para a especulação imobiliária em SP, a exemplo do metrô), PLANHAP - Plano Nacional da Habitação Popular (na tentativa de atendimento ao mercado popular), PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (que acabou reproduzindo o processo de periferização das cidades com seus lotes urbanizados e embriões), FICAM – Financiamento para a fabricação de materiais de construção (financiamento e melhorias habitacionais), PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação (substituto do PROFILURB, apoiando a reurbanização de favelas e visando a manutenção da população em seus locais de origem). A sua 4ª e última fase trata-se do período de abertura política e começam a aparecer na cena pública os movimentos sociais urbanos de luta por infra-estrutura, regularização fundiária e moradia, por meio de ocupações organizadas de terra. A crise econômica brasileira aprofunda-se, há recessão e o desemprego é crescente, assim como as críticas sobre a falta de subsídios e integração ao desenvolvimento urbano, há descapitalização provocada pelos resgates de FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e finalmente acontece a extinção do

BNH, que passa suas operações para a Caixa Econômica Federal. O último programa realizado é o João-de-barro (autoconstrução assistida, que aconteceu bastante em cidades do norte e nordeste).

1.5 O mutirão habitacional

Antes de continuar a linha histórica sobre a produção habitacional - a partir das políticas públicas – optou-se por incluir este tópico para justificar algumas escolhas.

Uma delas se refere à continuidade da construção dessa linha histórica, a partir das políticas baseadas na autoconstrução. E a outra, se refere ao porquê da ênfase nas análises ao mutirão enquanto política pública e seus desdobramentos.

Nesse contexto é importante construir um repertório teórico em torno da incorporação das práticas de autoconstrução como políticas públicas, mostrando, mesmo que de maneira resumida (tendo em vista a grande quantidade trabalhos sobre o tema), alguns porquês de seu aparecimento e institucionalização, bem como alguns aspectos dos debates em torno dos mutirões e suas formas de gestão.

A importância para esta pesquisa, se justifica pelo fato do objeto de estudo, o Crédito Solidário, ter raízes exatamente nesse momento histórico.

Em seu momento institucionalizado – 89-92, o mutirão vem sendo estudado desde a sua criação, Bonduki, Ronconi e Felipe trataram questões relacionadas à concepção do programa, depois Alúisia Lima trouxe as memórias do processo por meio de depoimentos e o trabalho do arquiteto Henrique C. Reinach em Vila Nova Cachoeirinha, depois temos Maria Cristina Antunes que tratou o papel do arquiteto enquanto colaborador de processos participativos, Ângela Amaral tratou a participação popular como item de inclusão social e construção de cidadania, Luciana Royer analisou o mutirão no contexto da política habitacional da Companhia do Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e Pedro Arantes estabeleceu um vínculo entre os mutirões e Arquitetura Nova⁴⁵.

⁴⁵ Algumas referências bibliográficas sobre o tema: Nabil Bonduki. **Habitação e Autogestão: construindo território de utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1992; Reginaldo Ronconi. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário**. São Carlos: EESC (diss. Mestrado), 1995; Joel Felipe. **Mutirão e**

Mais interdisciplinarmente há Ana Amélia da Silva, que organizou um conjunto de entrevistas: debates de assessorias, estudos sobre os mutirões autogeridos em SP, em diversos artigos publicados nos Anais do Curso de Mutirão, promovido pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI USP). Há também diversas publicações dos próprios movimentos e publicações de entidades de apoio, nas quais há uma preocupação em se falar de custos, tipologias, análise pós-ocupacionais, relações de trabalho e papel dos movimentos⁴⁶. Podem ser citadas também outras pesquisas de cunho interdisciplinar, financiadas por órgãos públicos (a exemplo da Caixa – herdeira do BNH e, portanto operadora dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e do FGTS), com o objetivo de formar um manual para implementação de programas de mutirão⁴⁷.

Com tantos trabalhos, se fez premente entender o porquê da persistência desse objeto de estudo. Pesquisar os mutirões habitacionais, tem se justificado, com muita freqüência, por se tratar de algo inovador e virtuoso. Sendo assim focalizados principalmente como forma de enfrentamento perante empreiteiras, ou como possibilidade de autogestão e participação popular, como princípios fundamentais na qualidade dos projetos e das construções, ou valorizando um reencontro do autoconstrutor com o produto de seu trabalho, ou ainda, tantos outros que saudaram os movimentos de luta pela moradia como novos agentes sociais, que teriam mudado a cultura política do país. Outro ponto que pode ser citado

autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992). São Carlos: EESC (diss. Mestrado), 1997. Aluísia Fonseca de Lima. **Arquiteto Pau-de-arara: a aventura da procura do saber.** São Paulo: FAUUSP (diss. Mestrado), 1989; Maria Cristina Almeida Antunes. **Arquitetura participativa: o papel do arquiteto no processo participativo de organização do espaço urbano e da moradia.** São Paulo: FAUUSP (diss. Mestrado), 1994 e **A produção habitacional solidária: o processo participativo na organização do espaço urbano e na produção de moradia através de procedimentos autogestionários.** São Paulo: FAUUSP (tese doutoramento), 2002; Ângela Amaral. **Habitação, participação popular e cidadania.** São Paulo: FAUUSP (diss. Mestrado), 2001; Luciana Royer. **Política habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.** São Paulo: FAUUSP (diss. Mestrado), 2002; Pedro Arantes. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões.** São Paulo: Ed. 34, 2002.

⁴⁶ Algumas destas são: Ana Luiza de Lyra Vaz. **Mutirão Habitacional autogestionário: a experiência do CAAP – Grande São Paulo, 1980-1990.** São Paulo: PUCSP (diss. Mestrado), 2000; 1998; Ana Amélia da Silva (org.). **Moradia e cidadania: um debate em movimento.** São Paulo: Polis, 1994 (Publicações Polis, n. 20); Escola Politécnica da USP e Politécnico e di Torino. **Anais do Curso de Mutirão.** São Paulo: EPUSP, 1996. M. Glória Gohn. **Lutas pela moradia popular em São Paulo.** São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1987; **Movimentos Sociais e a luta pela moradia.** São Paulo: Ed. Loyola, 1991; **“O trabalho de assessoria dos arquitetos aos movimentos populares”.** In. Sinopses, n. 11, dez. 1998.

⁴⁷ A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), 2000 através de um de seus programas, o HABITARE, promoveu chamada pública para a produção de um manual para implementação do Programa de Mutirões, contando com recursos da CEF. Uma dessas pesquisas foi desenvolvida pela Escola Politécnica da USP (junto com a UFRJ e UFBA) e a outra pela assessoria técnica USINA – centro de trabalhos para o ambiente habitado (junto com a ONG de Fortaleza Cearah Periphéria, o CENEDIC – Centro de Estudos dos Direitos e Cidadania da FFLCHUSP, o NAP-PLAC – Núcleo de Apoio à Pesquisa: projeto e linguagem do ambiente construído e o núcleo de habitação da Faculdade de Arquitetura da EESCUSP).

como justificativa para a quantidade e caráter de trabalhos, foi o fato de o mutirão ter sido avaliado, por organismos internacionais na década de 1990, como prática bem sucedida (Integrou o Habitat II, 1996).

Para este trabalho a intenção será sobretudo mostrar as raízes da institucionalização da autoconstrução e alguns momentos importantes de sua história, como uma forma de entender quais expectativas existiam/ existem em torno do atual programa do Governo Federal Crédito Solidário. O que teria sobrevivido daqueles mutirões, quais as mudanças operadas no decorrer do tempo, as relações Estado, Movimentos Populares, Assessorias, etc.

A institucionalização da autoconstrução por meio dos mutirões habitacionais e sua problemática

Mutirão: prática secular, mobilização coletiva por auxílio mútuo de caráter gratuito. Entre trabalhadores do campo por ocasião da roçada, colheita, etc. Serviço sem ônus prestado por membros de uma comunidade visando à construção ou o melhoramento de imóveis, qualquer mobilização de cidadãos, coletiva e gratuita, para execução de serviço que beneficie uma comunidade⁴⁸. Mutirão Habitacional urbano: alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade – os chamados mutirantes – para a construção de suas próprias moradias⁴⁹.

Até o final da década de 1970, a autoconstrução foi a principal resposta à falta de habitação para a população de baixa renda em São Paulo. Erguidas nos finais e semana, as casas eram produzidas conforme as condições financeiras dos moradores. Os lotes adquiridos à prestação eram cada vez menores e mais distantes do centro. Desde 1964, o financiamento público passou a ser a única alternativa de acesso à habitação, porém excluía tecnicamente a população de baixa renda. Então, trabalhando nas horas livres, grupo de vizinhos, familiares e amigos se ajudam na construção de casas que aos poucos vão surgindo, pacientemente aguardando mais material. A autoconstrução tem sido um recurso histórico para a solução precária do problema habitacional de uma enorme parcela de moradores dos centros urbanos. E, será mostrado como, essa prática

⁴⁸ Dicionário Houaiss da língua portuguesa, p. 1987. Ed. Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.

⁴⁹ ABIKO, Alex. **Curso de Formação em Mutirão**, p. 2 EPUSP, depto. De Engenharia e construção Civil.

informal, espontânea, desregulamentada, foi sendo, aos poucos, incorporada em programas oficiais (ANTUNES, 2002).

A adoção de formas alternativas de produção de moradia, incorporando práticas utilizadas pela população de baixa renda, como a autoconstrução e o mutirão, vem sendo proposta há décadas, por formuladores de políticas sociais para os países do chamado Terceiro Mundo, como meio de reduzir o custo unitário da casa popular, e assim viabilizar financiamentos habitacionais à população de baixa renda⁵⁰.

As agências internacionais sustentavam que diante da crise dos Estados Latino-Americanos, o problema da habitação deveria ser enfrentado com “políticas alternativas” mais baratas e específicas para o “Terceiro Mundo”, como a construção de moradias utilizando mão de obra “gratuita” dos futuros moradores e tendo como contrapartida subsídios públicos para a execução de infra-estrutura. É quando o Estado brasileiro decidirá dar apoio à autoconstrução, institucionalizando-a como política pública.

E, como visto, essa política não surgiu unicamente como uma demanda dos movimentos populares. Rossela Rosseto⁵¹ também chama atenção para as recomendações de organismos internacionais, ao comentar um documento escrito pelo Banco Mundial ainda na década de 1970, que dizia respeito às organizações existentes e preconizava que “para o sucesso do empreendimento, a participação deve se dar desde o início, na forma de tomada de decisões, principalmente quanto ao desenho do projeto e quanto à seleção das famílias atendidas”. O envolvimento na tomada das principais decisões também passa a ser levado em conta, como uma forma de induzir a uma gestão mais tranqüila do empreendimento, com maior fluidez, organização e frequência dos grupos de trabalho. “Será mais fácil a conscientização sobre a manutenção dos serviços coletivos (como esgotos, por exemplo); haverá maior controle sobre a cobrança das mensalidades e obrigações para com o todo do projeto”⁵².

⁵⁰ As agências internacionais defenderam e financiaram a autoconstrução, denominada *self help*. A esse respeito vide: ROSSETTO, Rossella. **Organismos internacionais e autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. Dissertação de mestrado apresentada à FAU USP, 1993.

⁵¹ *Op. cit.*

⁵² Rossela Rosseto, 1993, *op. cit.* P.74-75.

Esse “apoio” fornecido pelo governo, por meio da incorporação da autoconstrução como política pública, se dá em plena crise econômica e diante da redução da capacidade de investimentos do Poder Público. Na época, as iniciativas de governos estaduais e prefeituras buscavam, por meio dos mutirões, apenas reduzir custos sem se preocupar com qualidade da moradia, inserção de novas técnicas, formas de gestão ou formulação de uma política habitacional global para o município (ROSSETO, 1993). Mais ou menos na mesma linha da última fase do BNH, que como visto, teve alguns programas que procuraram atender famílias com renda inferior a 1,5 salário mínimo. O que abriu, mesmo que com resultados pequenos caminho para um mercado popular⁵³.

Sob o ponto de vista urbanístico a lógica de crescimento das cidades continuava a ser mantida e os conjuntos habitacionais, mesmo os construídos no sistema de mutirões, foram localizados em periferias distantes e desprovidos de infra-estrutura, reforçando os efeitos da especulação imobiliária⁵⁴.

Nesse contexto, de incorporação por parte dos governos das práticas de autoconstrução, diversos efeitos paralelos começavam a ser discutidos. E diversos intelectuais brasileiros dão suas contribuições para essa nova situação, que como cunhou Francisco de Oliveira, poderia ser chamada de uma “política de exceção”⁵⁵.

Na época, essas contribuições fomentaram intensos debates (os quais foram mostrados na introdução deste trabalho), e tiveram diversos ecos no decorrer do tempo, além das mais diversas linhas de abordagem. Para ilustrar um pouco a diversidade dessa discussão, sob o aspecto dos mutirões, será utilizado um resumo feito por Caio Santo Amore⁵⁶ em sua dissertação, com citações de diversos autores.

⁵³ Para esse “mercado popular” foram destinados no máximo 4,3% do investimento do SFH na época. (CARVALHO, 2004). Exemplos de programas que procuraram atender a essa demanda foram o João de Barro, já citado, o Programa Municipal de Habitação, promovido pela CDHU no interior de São Paulo e iniciativas como as “1000 casas em um dia” em Goiás, que propunham um mutirão promovido pelo Estado como solução para enfrentar a crise habitacional.

⁵⁴ Um dos fortes exemplos a ser citado foram os mutirões na cidade de Bauru, que na década de 1980 colaboraram imensamente para ações especulativas na cidade. Ver: PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Os mutirões servem a quem? Gênese e conseqüências. Experiências em São Paulo e Bauru.** Trabalho final de graduação apresentado à UNESP, 2004. E ver especialmente: BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** Comunicação para a XXVII SBPC, 1975.

⁵⁵ Francisco de Oliveira. **O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção?** Texto para a conferência de abertura da reunião anual da ANPUR – Associação nacional de Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, Belo Horizonte, 26/05/2003.

⁵⁶ *Op. Cit.*

(1) determina um modo de vida, de organização da família, do orçamento doméstico e utilização do tempo que sobra. (2) Do ponto de vista da irregularidade, faz parte de um processo de crescimento da cidade que se desenvolve por fora do controle das instituições. (3) A autoconstrução se insere na produção informal da habitação na produção capitalista. (4) Esta produção aumenta a exploração do trabalhador ao reduzir o custo de sua força de trabalho. (5) Além de consumir uma grande quantidade de trabalho humano vivo (6) A autoconstrução como uma forma de produção individual de mercadorias, o que justificaria o supertrabalho pela apropriação da casa como valor de uso; (7) momento de desalienação do trabalhador, (8) forma de satisfazer e controlar a necessidade essencial da moradia⁵⁷.

Até meados dos anos 1980 o desenvolvimento urbano, fruto das políticas públicas de habitação, não é questionado. Trata-se de um período marcado pelo declínio e colapso do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH). A posterior desestruturação da política habitacional em âmbito nacional fez com que novas perspectivas se abrissem para a habitação social. Concomitantemente, há a recuperação de prerrogativas democráticas, iniciada com a volta das eleições diretas, quando as novas gestões passavam a considerar e ter como programa de governo a descentralização das ações administrativas. A somatória de todos estes fatores gerou importantes mudanças nas políticas públicas e novas propostas baseadas na participação popular foram formuladas (BONDUKI, 1992 e 1998).

Após esta, que se pode denominar de primeiras fases de incorporação das práticas de autoconstrução por políticas públicas, há outra fase, uma real consolidação do sistema de mutirões, já a partir de outro caráter de concepção (os “autogeridos”), a partir da implantação do FUNACOM, e da primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT) em São Paulo.

⁵⁷ Referências contidas em Rosseto: (1) Lima, MHB. “**Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro**”. In Valladares, LP (org.) **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 69-88; (2) Lab. Urb. Barcelona. “**Teoria y experiencia de urbanización marginal**”. In **El crecimiento de las ciudades**. Sl: Gustavo Gili, sd; (3) Burgess, R. “**Edilizia del settore informale? Una critica ala scueola di Turner**”. In *Rassegna di Architettura e Urbanistica*. N.49, ano XVII, aprile, 1981, p. 18-31; (4) Oliveira, F. “**A economia brasileira: crítica à razão dualista**”. In *Seleção CEBRAP*, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1972; (5) Pradilla, E. **El problema de la vivienda em América Latina**. Quito: Centro de Invesigaciones Ciudad, 1983; (6) Bonduki n. e Rolnik, R. “**Periferias**”. *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*, São Paulo: Prodeur, FUPAM, FAUUSP, 1979; (7) Bonduki, N. **Programas alternativos de habitação popular: dilemas e perspectivas**. Comunicação apresentada ao 10º Encontro da APOCS. Sl: (mimeo) sd; (8) Turner, J. “**Labitare a ter dimensioni: elementi per una ridefinizione del problema della casa**”. In *Rassegna di Architettura e Urbanistica*. n. 49, ano XVII, aprile 1981. Em particular, o debate a respeito do supertrabalho nos processos de mutirão e autoconstrução, está também reproduzido em Felipe, 1997. *op. cit.*, com citações de Oliveira, 1978. *op. cit.*; Maricato, 1979. *op. cit.* E de Bolaffi, G. “**Os mitos sobre o problema da habitação**”. In *Espaço e Debates*, n. 17, 1986.

Segundo CARDOSO, 1993, a incorporação da autoconstrução como política pública pode ser dividida da seguinte forma:

1. PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, 1975: chegou a atender 10% do total de moradias executadas de maneira convencional, durante sua vigência e o PROMORAR - Programa de Urbanização de Favelas, 1979: atendeu 460mil famílias até 1984.

2. Mutirões geridos pelo Estado, a partir das eleições de 1982, com a entrada de governantes de oposição ao regime militar. Tal período dura toda a década e é aplicado nas três esferas de governo, sendo em nível nacional criado o PNA/PJB (Programa Nacional de Autoconstrução/ Projeto João de Barro – 1984). Podendo-se destacar as iniciativas, feitas à margem do Sistema Financeiro de Habitação como o mutirão das “1000 casas em um dia” em Goiás pelo governador Íris Rezende, 1983. Houve também a criação do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal) ao final da década de 1980 e várias experiências municipais (São João da Boa Vista, Penápolis, Bauru, Americana, Cruzeiro, São José do Rio Preto, Lages, Angra dos Reis, Santa Catarina, Vila Velha e Espírito Santo). Há que se ressaltar também as experiências da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo e de Vila Nova Cachoeirinha.

3. FUNACOM, 1990: criado pela Prefeitura de São Paulo, gerou o Programa de Mutirão UMM-SP, 1992 e o Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, 1995.

Quanto às formas de gestão dos mutirões, CARDOSO, 1993 as separa em:

- Institucional: maior parte dos mutirões da década de 1980, os empreendimentos são promovidos e conduzidos pelo Estado, por meio de seus técnicos e a população participa com sua mão de obra.

- Co-gestão: alguns casos no interior de SP, nos quais a gestão era realizada por uma comissão paritária, agente promotor e comunidade.

- Autogestão: agente promotor não participa diretamente da gestão da obra, atividade exercida nas e pelas instâncias de deliberação como Assembléias de Mutirantes e Coordenações.

Sobre essa terceira fase, do FUNACOM , na administração do PT na cidade de São Paulo em 1989-1992 de Luiza Erundina, existem muitos trabalhos que se propuseram analisar o programa sob os mais diversos aspectos, exatamente por ter sido desenvolvido um trabalho diferenciado na produção habitacional por meio do sistema de mutirões em relação a outros programas. A ação do PT na prefeitura de São Paulo, superou algumas das limitações dos trabalhos desenvolvidos com mutirões, formulando de fato uma política habitacional mais ampla, com novas premissas, procurando superar a mera utilização de mão de obra gratuita no mutirão e inserindo uma nova gestão.

As principais experiências desse governo situam-se no ano de 1989, com a implantação do FUNAPS, que buscou introduzir uma ação integrada, rejeitando a tendência à políticas isoladas, e implementando articulações entre política urbana e fundiária. O programa foi desenvolvido e implementado pela Superintendência de Habitação Popular (Habi) da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo no âmbito do Plano de Habitação de Interesse Social do município. Houve a partir desse plano a criação de vários outros, como o Programa de Desapropriação de Terras, Programa de produção de Unidades Habitacionais Novas, Programa de Urbanização e Regularização Fundiária em favelas e o Programa de Intervenção em Habitações Coletivas (BONDUKI, 1993).

Dentre esses tem destaque o FUNACOM - FUNAPS-Comunitário “herdeiro” do FUNAPS (Fundo do atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), criado em 1979, que atendia em caráter assistencial, segundo FELIPE, 1997, “com utilização de recursos a fundo perdido”.

Bonduki caracteriza o FUNACOM como um programa de gestão pública não estatal, por causa da parceria entre poder público (FUNAPS e a HABI que financiava o empreendimento e definia as regras de implantação) e sociedade organizada (associações comunitárias, formadas exclusivamente por futuros moradores, que promoviam e administravam os empreendimentos), além de uma Entidade de Assistência Técnica, que elaborava os projetos e assessorava o trabalho de construção em mutirão. “De todos os programas desenvolvidos na Habi, os mutirões autogeridos apresentaram os melhores resultados em termos de qualidade habitacional e participação” .

Tratou-se de um programa pioneiro com essas características no Brasil. Durante a administração foram firmados 84 convênios com associações comunitárias, atendendo cerca de 10 mil famílias. Por meio desse convênio coube às entidades gerir todo o processo produtivo de construção de unidades habitacionais. A implantação da infra-estrutura continuou sob responsabilidade da administração municipal (RONCONI, 1995).

Há realmente muito a se discutir sobre os mutirões produzidos nessa época, o alcance das formas de gestão (BONDUKI)⁵⁸, introdução de avanços tecnológicos, os problemas encontrados (relatados por RONCONI, 1995), e a própria forma de administração (relatadas por FELIPE, 1997). Mas, como este não é o foco do trabalho, neste trecho apenas bastará situar os mutirões nas diversas gestões governamentais⁵⁹.

A experiência de mutirões pós PT, com o prefeito Paulo Maluf foi paralisada sob a alegação de que a prestação de contas apresentada pelas associações comunitárias era insuficiente. A administração interrompeu o repasse por um período de mais dois anos. Somente após um processo de luta por parte do Fórum dos Mutirões, em 1996, o repasse retornou (e possivelmente também, por causa da influência da recomendação do mutirão na Conferência Habitat)⁶⁰.

Ainda na gestão Celso Pitta, uma continuidade da gestão Maluf, até 2000, os mutirões continuaram de maneira mais “profissional”, com contratação de mão-de-obra especializada, sobretudo em razão das tipologias verticalizadas do

⁵⁸ “Não se trata, portanto simplesmente de mutirão, trabalho gratuito promovido pelo Estado para a construção de casas, o mutirão autogerido, organização autônoma da sociedade, que com apoio e financiamento público, equaciona a produção de moradias com participação dos moradores e introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode proporcionar. O resultado é alta produtividade, qualidade de construção, baixo custo, diversidade tipológica” (BONDUKI, 1996: 189). Segundo Bonduki, de todos os programas, o mutirão autogerido se destacou como aquele que alcançou o mais amplo nível de participação popular. Neste os canteiros de obra foram concebidos como espaços multifuncionais, servindo para uma gama variada de atividades coletivas, tanto durante as obras como na pós-ocupação. O desenvolvimento de atividades de caráter social paralelas à construção das casas foi freqüente em diversos mutirões. Creches, grupos de alfabetização, clubes de mães, cozinhas comunitárias, cooperativas de produção e oficinas culturais, estas foram algumas das iniciativas que tornaram o mutirão autogerido um processo de participação e inclusão social muito mais amplo do que a solução do problema habitacional (BONDUKI, 1996).

⁵⁹ Sobre análises profundas dos mutirões desenvolvidos nessa época, envolvendo discussões sobre dimensões de conflito e virtude, ver especialmente: RIZEK, Cibele Saliba e LOPES, João Marcos, 2005, *op. cit.*

⁶⁰ Os mutirões de São Paulo figuraram entre as práticas bem sucedidas na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos humanos – Habitat II em Istambul, 1996. Ver: BONDUKI, Nabil (org). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CDHU, e pôde-se notar um envolvimento menor, de militância, por parte dos movimentos e dos técnicos nesse período.

Com a eleição de Marta Suplicy, PT, em 2000, gerou-se a expectativa de resgate dos mutirões da antiga gestão PT, com Luiza Erundina, 1989. Mas, além do diferente contexto político de inserção do novo governo, foram estabelecidas diversas diferenças em relação às políticas habitacionais, que inviabilizaram uma retomada daquelas práticas de “mutirões autogeridos” da mesma maneira.

Já na elaboração do “Programa de Governo Marta Suplicy” eram mostradas muitas inversões de prioridades, daquilo que era chamado “modo petista de governar”, como na participação popular e nas políticas de cunho universalizante⁶¹. Tanto o programa de construção por mutirão, quanto referências às práticas de “autogestão” e o Fundo Municipal de Habitação, não apareciam, senão tangencialmente. A criação de uma Secretaria de Coordenação de Participação Popular, formada por lideranças dos principais movimentos da cidade pode dar a dimensão das relações que se estabeleceram.

Mas há que se destacar a retomada de empreendimentos paralisados e alguns programas e ações que foram criados como, locação social em edifícios da região central como moradia transitória, parcerias com outros níveis de governo e a criação de um Conselho Municipal de Habitação.

Por fim, cabe dizer que esse período foi marcado por um grande comprometimento da administração pelas limitações financeiras e vínculos com contratos anteriores⁶², o que não gerou avanços de modo geral, inclusive na política habitacional, que acabou se baseando na construção de conjuntos construídos por empreiteiras, cartas de crédito individual e alguns mutirões, que se deram de forma extremamente burocrática, e em sua maioria com projetos padrão de escritórios especializados (“não militantes”).

Como visto, ao longo de toda sua trajetória, os mutirões conformaram uma série de práticas, estigmatizaram conceitos e, principalmente, suscitaram intensos e inúmeros debates. Mais uma vez, apesar de não tratar do objeto deste trabalho,

⁶¹ Sobre uma análise da política municipal de habitação desse período ver: AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. **Habitação na cidade de São Paulo. Avaliação da política municipal.** São Paulo, POLIS/PUC SP, 2002.

⁶² Sobre o assunto ver ROSSETO, Rossela, 1993, *op. cit.*

será feito um pequeno apanhado sobre a problemática dos mutirões, mesmo correndo o risco de encerrar em um pequeno espaço uma discussão com tantos desdobramentos.

De qualquer maneira, se faz importante ao menos introduzir esse debate aqui, pois se trata, ainda que em alguma medida, de um dos parâmetros de comparação do Programa Crédito Solidário. Pois esse Programa nasceu com a expectativa de recriar os momentos de “autogestão” vividos por meio dos mutirões da primeira gestão petista em São Paulo.

A problemática dos mutirões. Virtude e conflito

Um dos fatores que podem ser considerados positivos em todo esse processo, além do impulso às organizações populares, é uma prática de projeto que considera o usuário. O que pode levar a crer em uma mudança em relação ao paradigma do direito à moradia de qualidade e à arquitetura, além da aplicação de novas alternativas tecnológicas, o que em parte se deve às assessorias técnicas. Por outro lado existem as limitações referentes ao projeto participativo.

Para BONDUKI, 2000, devem ser destacadas como valores a serem atribuídos à prática do mutirão habitacional, a redução dos custos de habitação, a organização das comunidades, a qualidade e diversidade da construção, a experimentação e avanços significativos na participação das comunidades. Além da “autogestão”, como possibilidade de autonomia que aquele tipo de espaço pode gerar, “caso contrário poderia ser apenas uma forma barata e atrasada de produção habitacional diante da crise do Estado dos países em desenvolvimento” (RONCONI, 1995).

As discussões feitas sobre o trabalho no mutirão são muitas e diversas. Portanto, serão separadas a partir de três eixos, Projeto, Trabalho e Participação, como propôs Caio Santo Amore⁶³.

Em relação ao trabalho, pode ser feita uma crítica ao romantismo daqueles que acreditam no canteiro de obras do mutirão como um reencontro entre

⁶³ *Op. cit.*

produto, o trabalho e o pensar e “re-unidos”⁶⁴. Esse embaralhamento das relações tradicionais de canteiro ocorreria por uma questão comercial básica, operário é também quem contrata seu supervisor, mas de qualquer maneira a divisão social de trabalho não deixa de existir. Outro ponto em relação ao trabalho no mutirão, é sobre a profissionalização que este traria aos mutirantes. O que tem se verificado são poucas tentativas de construir cooperativas após as obras, e sobre a inserção daqueles trabalhadores no mercado da construção civil, se se dá, é em número reduzido, o que não tem conseguido se sustentar a longo prazo (CARVALHO, 2004).

Nesse sentido, entendendo que a construção civil no Brasil desde a constituição do SFH, tem sido utilizada estrategicamente como absorvedora de mão de obra, em um mercado com característica caótica, conserva-se assim um grande contingente de reserva, cuja especialização é um componente diferenciador de importância reduzida. Portanto, as iniciativas de profissionalização nos mutirões com cursos de treinamento de mão-de-obra vêm significando muito pouco, visto que, finalizadas as suas atividades, o mercado formal que deveria ser o destinatário dessa qualificação, dispõe de enorme reserva de profissionais. O que não significa que os cursos sejam inúteis. Porém este seria mais um dos mitos colocados a respeito do mutirão (FELIPE, 1996).

A sobre-exploração da mão de obra de populações de baixa renda em troca da produção de moradia é sem dúvida, um dos pontos mais conflitantes em relação ao tema. E não custa lembrar alguns dos principais autores que debateram a questão.

À medida que um grande número de trabalhadores autoconstrói sua casa, este trabalho não remunerado contribui paradoxalmente para que o custo da habitação entre cada vez menos no cálculo do salário, embora pese cada vez mais nas costas do trabalhador. (...) Aumentando o número de possuidores da casa própria é possível diminuir o nível de expectativa nos movimentos reivindicativos em relação aos salários, porque se calculará a sobrevivência sem o custo da moradia, e assim, entende-se um dos aspectos da ideologia da casa própria, tão apregoada quando da criação do BNH (RODRIGUES, 1988 p. 32).

Mas esse debate, como já mostrado em outros momentos deste trabalho, se inicia com Francisco de Oliveira, que explica o início da ação do Estado, nos

⁶⁴ Como propõe Pedro Arantes em seu último artigo. ARANTES, Pedro Fiori, 2004, *op. cit.*

anos 30, na área de habitação, como parte da estratégia de se garantir a base à acumulação capitalista urbano-industrial. A intervenção regulamentadora por meio da institucionalização do salário mínimo (1937) e a Lei do Inquilinato (1942) dão o tom dessa “pseudo” - proteção para a classe trabalhadora. Oliveira, paralelamente à explicação da mediação do Estado nesse período, indica, assim como Bolaffi, qual o papel do trabalhador quando está autoconstruindo a sua moradia:

Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o mutirão (Oliveira, 1978, p.31).

Para somar à crítica, BOLAFFI, 1986:

De alguns anos para cá vem se generalizando a crença de que as soluções habitacionais deverão ser melhores, mais adequadas e mais baratas se a parte interessada da população, isto é, as famílias que irão habitar as casas, mas não a população em geral, via canais institucionais existentes, participar das decisões técnicas relativas à utilização do terreno, à planta da edificação e aos materiais a serem utilizados. Finalmente, espera-se que essa mesma população participe com sua força de trabalho na construção das edificações, o que, como lembrou Francisco de Oliveira, é na melhor das hipóteses, um atestado do caráter selvagem e retrógrado do capitalismo brasileiro (BOLAFFI, 1986, p.27).

Definitivamente em relação ao trabalho, há muito a falar, principalmente quando se vai para a macro-escala. Precariedade, informalidade, sobretrabalho, manufatura, terceirização. Os mutirões, por mais virtuosos que tenham se mostrado, não conseguem fugir à determinadas regras, como a sobre exploração da mão de obra, tendo suscitado diversas tentativas de contra-argumentação. Tais como: alegando um re-encontro do trabalhador com o produto de seu trabalho⁶⁵, ou que na produção individual a casa retém apenas um valor de uso, ou que ainda esse sobretrabalho se refere somente à época da obra, entre tantos outros. Mas o que de fato se sabe é que de qualquer maneira há uma transformação de matéria prima em produto, o que permite dimensionar os perversos efeitos dessa prática no contexto de uma economia capitalista.

Em relação à participação, além das discussões sobre limites e potencialidades estão as discussões sobre autogestão, e aí entram diversas

⁶⁵ Como alega Pedro Arantes. *Op. cit.*

definições, até mesmo o questionamento se esta existe de fato⁶⁶, no sentido de uma participação e entendimento coletivos igualitários. De qualquer forma, é essa gestão compartilhada que tem aparecido como forma vantajosa em relação à redução de custos e a uma possível *apropriação coletiva dos excedentes*. Embora, por outro lado, a “autogestão”, como realização local e isolada, tenda a impedir maiores alcances no sentido econômico, político e social, além de nascer de uma necessidade concreta: a casa.

Outro grande problema seria ainda a apropriação política do espaço do mutirão, tornando-o desta forma apenas uma plataforma de clientelismo político, o que desconstruiria uma ideologia de crescimento das pessoas participantes sob o ponto de vista da cidadania. (MARICATO, 1987).

Sob todos esses aspectos que puderam ser levantados, o mutirão enquanto prática institucionalizada está inserido em uma lógica capitalista, agora em fase neoliberalizante, o que significa, invariavelmente, a apropriação de propostas “bem intencionadas” em formas de manutenção das desigualdades sociais, e por conseqüência de todas as instituições que mantêm nosso atual regime econômico, tais como, descentralização e desresponsabilização estatal – principalmente em nível federal.

⁶⁶ Sobre esse debate pode ser citado: Ana Amélia da Silva (org.) **Moradia e cidadania: um debate em movimento**. São Paulo: publicações Polis, n. 20, 1994.

CAPÍTULO 2 – INTERLOCUÇÕES: OS AGENTES SOCIAIS PRESENTES

Nesse novo contexto de um Estado neoliberal, de um liberalismo renascido na esteira da crise do Capitalismo Tardio⁶⁷, modelos de gestão econômicos pautados na precarização das relações de trabalho, na diminuição dos gastos estatais em políticas sociais e na privatização e mercantilização de serviços públicos têm caracterizado esse período. Tais ações têm gerado diversas conseqüências, sendo umas das principais o desemprego.

Todos esses efeitos que se impuseram (principalmente aos países capitalistas periféricos), se fazem ainda mais graves, em casos como o do Brasil, que já havia passado por um “desenvolvimento moderno do atraso”, nas palavras de Florestan Fernandes, em sua inserção no mundo capitalista.

Vários autores se detiveram em analisar as características específicas desse capitalismo “sui generis” que subordina toda a sociedade mas se alimenta de relações não capitalistas. Citando as “discrepâncias internas” das sociedades latino-americanas Canclini (1990) lembra que “diferentes temporalidades históricas convivem em um mesmo presente”. Celso Furtado (1995) referiu-se às características de “defasagem e contemporaneidade”. Francisco de Oliveira emprestou de Trotsky a referência ao “desigual combinado” (1972). Florestan Fernandes (1975) lembra que se trata de “modernização com atraso” ou “desenvolvimento moderno do atraso” (MARICATO, 2006a).

Ou seja, o impacto de todos esses efeitos se fez de maneira diversa aos chamados países capitalistas centrais, por causa desse “capitalismo sui generis” ao qual o Brasil se submeteu. Assim, quando o Brasil realizou sua abertura econômica, esta se deu sem que a maior parte da população tivesse garantido os direitos universais, tais como: previdência, educação, saúde e habitação.

Para que esse novo contexto se desse foram necessárias algumas medidas – que necessitaram de forte intervenção estatal – tais como, estabilização monetária, abertura comercial e geração de superávit nas reservas cambiais. O que gerou bases institucionais (e também jurídicas e financeiras) para tais mudanças.

Essa análise faz cair por terra o discurso de que uma das principais mudanças do atual contexto seria a diminuição do Estado. Seria mais adequado

⁶⁷ HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

dizer que o que houve foi uma adaptação do mesmo às exigências do capital financeiro – e nesse sentido os Estados foram muito fortalecidos. Diminuídas sim, foram suas atribuições em relação às políticas sociais (MARICATO, 2006a).

O que se sabe com certeza é que essa globalização neoliberal tem se traduzido em um intenso aprofundamento das desigualdades e agravamento dos problemas sociais. A subordinação econômica e política das esferas públicas de desenvolvimento social tem inviabilizado a construção de alternativas para a promoção de desenvolvimento social para a maior parte da população (MARICATO, 2006a).

A inserção de novos agentes e relações sociais na construção das cidades pode ser considerada um dos impactos desse atual contexto. E tem se dado por meio da implementação de novos instrumentos de gestão, com a introdução de mecanismos de participação.

Esses novos arranjos foram altamente recomendados por organismos internacionais, e são normalmente desenvolvidos de modo descentralizado, (o que vem desde a Constituição de 88), em detrimento às políticas federais, o que colabora com uma fragmentação, tanto das políticas públicas, como das ações participativas.

O que segundo MARICATO, atua numa via de mão dupla, pois ao mesmo tempo em que a "comunidade passa a ter poder no fragmento", formam-se diversas organizações sociais com objetivos pontuais e movimentos populares com ações e reivindicações locais.

Com essa descentralização, as políticas nacionais, que poderiam encaminhar soluções para problemas de ordem estrutural, ficam em segundo plano. E assim, essa fragmentação, com perversos desdobramentos, é ocultada pelos mecanismos de participação popular em suas esferas locais.

Apesar da aparente forma democrática e participativa dessas propostas de participação popular em diversos meios decisórios, o que tem acontecido, em muitos casos, é que essas formas têm servido ao ideário neoliberal que ainda mantém sua orientação baseada nas políticas sugeridas por meio do *Consenso de Washington*. Claro, que mesmo dentro dessa lógica, existem muitos casos virtuosos, como o orçamento participativo de Porto Alegre – RS, entre outros, que

trouxeram novas contribuições ao debate e ampliaram os parâmetros de análise⁶⁸.

São muitos os novos instrumentos de gestão urbana que têm como foco central os processos de renovação urbana, por meio da implantação de infraestruturas e equipamentos sociais, com uma menor participação do Estado nas áreas social e urbana. E alguns desses instrumentos são aplicados por meio do “planejamento estratégico”, nas parcerias “público-privadas”, entre outros, além da atuação de organizações sociais, que tem colaborado na aplicação desses instrumentos⁶⁹.

Essas organizações sociais passaram a se instituir como tais, a partir da lei que as regulamenta: a Lei das organizações sociais, de 1998. Esta lei “restringiu” a atuação dessas organizações à: atividades de educação suplementar, proteção ao meio ambiente, patrimônio e cultura e assistências social e de saúde.

O que causa espanto é que estas novas configurações que promovem programas/políticas - inclusive a partir de processos participativos - para suprir alguns itens da atuação estatal, não têm se constituído como algo emergencial, como se poderia supor. Situações como essas, como o próprio objeto de pesquisa deste trabalho - o Crédito Solidário, têm se institucionalizado cada vez mais e se firmado enquanto políticas públicas, que tratam a regra como exceção.

Em relação à organização dos movimentos populares, também existem mudanças a serem consideradas nesse contexto de neoliberalização. José de Souza Martins, 2000, fala sobre anomia dos movimentos populares. Martins lembra que as referências ideológicas desses movimentos não correspondem mais as atuais circunstâncias históricas, e que dessa forma, não há possibilidades de intervenção transformadoras.

O autor questiona se os movimentos populares teriam condições de, em um curto espaço de tempo, compreender sua refuncionalização perante as

⁶⁸ Vale a pena destacar as importantes contribuições sobre o tema em: RIZEK, Cibele. **Orçamento participativo em São Paulo. A cidade como espaço público**. 8º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Anais. Niterói, CD Rom, 2004.

⁶⁹ Sobre a colaboração de algumas organizações sociais no processo de “renovação urbana”, ver no trabalho de FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2005. como determinados grupos têm conseguido impor suas vontades sobre os demais. Sobre os novos “ajustes urbanos” ver também: FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

recentes mudanças na estrutura estatal, entendendo sua fragmentação, a tendência à solução de problemas de forma individualizada por meio de grupos de interesses, sem conexão com outros movimentos e reivindicações. Essa não aglutinação, para Martins, hoje, representaria uma adequação ao sistema político vigente.

Os movimentos sociais e as organizações populares, que têm suas raízes históricas nas reivindicações e nos embates do período ditatorial, parecem engessados na moldura dos confrontos de então, enquanto a sociedade e o Estado se transformam mais depressa do que podem perceber... Só que agora podem vir a ser governo (e já estão sendo em municípios e estados). Minam, portanto, sua própria legitimidade política... Destrói, portanto, a utopia que eles encerram e vai deixando, assim, de ser a referência crítica que renova e fundamenta a práxis (MARTINS, 2000, p.277)⁷⁰.

2.1 O Estado e suas atuais políticas para habitação popular

Os Programas federais

Uma das principais mudanças realizadas pelo atual governo, como forma de retomar as questões urbanas – e conseqüentemente as habitacionais - para a agenda política nacional, foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Dentro do Ministério das Cidades, a Política Habitacional é tida como uma política setorial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, bem como Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Planejamento e Gestão Urbana. E a Caixa Econômica Federal deve ser a grande operadora de toda essa política.

No atual governo, segundo dados do próprio Ministério, desse rol de políticas setoriais, aquelas que merecem destaque pela ampliação de investimentos em relação aos governos anteriores, são as de Habitação e Saneamento.

Esses investimentos puderam marcar outra mudança significativa, no que se refere ao fomento à participação popular nas políticas urbanas, por meio da criação de diversos canais institucionais⁷¹. Esses canais muitas vezes forçaram a

⁷⁰ A eleição do presidente Lula, PT, e agora sua reeleição (juntamente com as diversas coalizões partidárias e a revisão do Programa de Governo em relação à Plataforma Petista) podem ser entendidas nesse contexto.

⁷¹ “O chamamento nacional à participação da sociedade pode ser considerado um marco nas mudanças em relação à Políticas para Desenvolvimento Urbano. As Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em

reformulação de diversos órgãos para implementação de novos programas, como é o caso do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) do FGTS. O esforço de implantação do Estatuto da Cidade, por meio da elaboração de Planos Diretores participativos, também é um exemplo que demonstra o fomento à participação⁷².

Outra mudança importante, ainda em termos de política urbana de um modo geral, e que merece menção, é a criação dos consórcios. A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei 11107/2005 pode ser considerada um marco e possibilita novos arranjos institucionais de gestão associada de serviços públicos, entre União, Estados e Municípios.

Desde a década de 1980 o governo federal não centralizava uma Política Urbana, que até então composta por CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana, BNH – Banco Nacional de Habitação, SFH – Sistema Financeiro da Habitação, PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico, SFS - Sistema de Financiamento ao Saneamento e EBTU – Empresa Brasileira de Transporte Urbano. Ou seja, justamente nas duas últimas décadas, nas quais são registrados altos índices de crescimento urbano e baixas taxas de crescimento econômico, não se conseguiu consolidar uma forte Política Urbana - centralizada no governo federal, o que gerou um processo que ficou conhecido, por “urbanização da pobreza” - essa década (1980) foi chamada por muitos autores de “década perdida”.

Esse empobrecimento das cidades⁷³, o alto índice de desemprego e o encolhimento - como visto ao longo deste trabalho - dos gastos com políticas públicas sociais, geraram um padrão de urbanização degradante, e que se repetiu Brasil afora, agravando problemas urbanos e acentuando ainda mais as diferenças sociais. Todos esses problemas urbanos se refletem nas questões

2003 e 2005, tiveram como intuito definir princípios, diretrizes e objetivos dessa Política Nacional, além de diversas políticas setoriais. O que se dá por meio do Conselho Nacional das Cidades, composto por entidades representativas dos movimentos sociais, profissionais, universidades, pesquisadores, empresários, ONGs, vereadores e representantes dos três níveis de governo” (MARICATO, Ermínia. **Programa de Governo 2007**. Partido dos Trabalhadores, 2006b).

⁷² Um total de R\$ 50 milhões, provenientes de seis Ministérios, foi aplicado na elaboração de Planos Diretores Municipais, no cumprimento ao Estatuto da Cidade, em mais de 550 municípios de 26 estados do país, além do Distrito Federal (dados disponíveis em: www.cidades.gov.br, acessado em 20/10/06).

⁷³ Segundo MARICATO, 2006b, a população moradora em favelas, por exemplo, cresceu a taxas de 7,6% e 4,1% enquanto que a população do país cresceu a 1,9% e 1,6% respectivamente. E esse tem se tornado um fenômeno eminentemente urbano, atingindo hoje no Sudeste uma taxa similar à do Nordeste (37,1% contra

habitacionais, o que se confirma quando, hoje, as metrópoles brasileiras concentram 1/3 do déficit habitacional (MARICATO, 2006b).

São mais de 7 milhões de famílias que precisam de novas moradias, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica. E esses números se agravam ainda mais quando se trata das classes de mais baixa renda, correspondendo a 92% do déficit habitacional brasileiro⁷⁴.

Para enfrentar esse quadro, além do aumento no volume de recursos, o Governo Federal retomou o planejamento do setor habitacional e criou novas condições institucionais, como visto. A Secretaria Nacional de Habitação tem trabalhado na revisão e melhoria da gestão dos programas habitacionais, com foco na população de baixa renda e na consolidação de um novo marco político-institucional, com a regulamentação de novos instrumentos legais e de gestão para o setor habitacional.

Nesse sentido, os quatro movimentos sociais nacionais⁷⁵ juntamente com o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e o Fórum Nacional de Reforma Urbana trabalharam na aprovação do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular. A Lei Federal 11.124, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e seu Conselho Gestor - contou com mais de um milhão de assinaturas e tramitou no Congresso Nacional desde 1991. Sua aprovação pela Câmara Federal e sanção do Governo Federal aconteceu somente em 16 de junho de 2005.

A importância política e institucional da regulamentação dessa lei se baseia no compromisso do Ministério das Cidades em buscar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento da habitação de interesse social, por meio de diversos programas e nos três níveis governamentais.

A lei do FNHIS, como eixo estruturador do Sistema Nacional de Habitação, define um modelo de gestão descentralizado, e participativo, por meio da criação de um Conselho Gestor. Esse Conselho - o CGFNHIS – deve garantir a gestão e o controle social dos recursos do FNHIS e deverá ter um modelo similar nos

39%). Com a diferença que, no Sudeste a pobreza urbana é tipicamente metropolitana, e no Nordeste ela está concentrada em cidades pequenas e médias.

⁷⁴ Dados disponíveis em: www.fjp.gov.br, acessado em 15/05/05.

⁷⁵ Central de Movimentos Populares - CMP, Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM, União Nacional por Moradia Popular – UNMP e Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM.

estados e municípios, sendo formado paritariamente por órgãos e entidades do poder executivo e representantes da sociedade civil, definidos entre os membros do Conselho das Cidades.

A adesão de estados, Distrito Federal e municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é condição necessária para que o FNHIS seja efetivamente operacionalizado. Nesse sentido, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, promoveu a Campanha Direito à Moradia com o objetivo de mobilizar os governos locais e organizações da sociedade civil, por meio de Oficinas de Capacitação e distribuição de *kits* informativos, para implementação e estruturação SNHIS e do FNHIS.

Para aderir ao SNHIS, os estados e municípios devem constituir seus respectivos fundos e conselhos gestores, elaborar planos de habitação de interesse social e firmarem termos de adesão com a União.

Para o ano de 2006, o FNHIS dispõe de R\$ 1 bilhão, o que pode ser considerado um valor histórico direcionado pelo governo federal ao setor habitacional de interesse social (famílias com renda mensal de até três salários mínimos), por meio de diversos programas. Somadas ao FNHIS, as demais fontes de recursos para a área habitacional, no ano de 2006, serão disponibilizados R\$ 19,2 bilhões - um valor recorde⁷⁶.

A retomada de investimentos na área de Habitação atendeu mais de 1,8 milhão de famílias, sendo 73 % com renda mensal de até cinco salários mínimos (sobre as quais recai o déficit habitacional de 92%)⁷⁷. O que demonstra uma reversão do quadro histórico de baixos investimentos para essa faixa de renda, como se pode observar nos gráficos a seguir.

⁷⁶ Dados do Resultado do Tesouro Nacional, Brasília, outubro/2006. Vol. 12, n.º9. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado, acessado em 31/10/06.

⁷⁷ Considerando-se apenas os recursos do FGTS, o atendimento às famílias nesta faixa de renda foi de 86% no ano de 2006, um acréscimo de 43% em relação a 2002. Os outros dados são referentes ao período de janeiro de 2003 até julho de 2006, somados recursos do FGTS, OGU (Orçamento Geral da União), FAT (Fundo de Apoio ao Trabalhador), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e Caixa Econômica Federal. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 28/07/06. E os dados sobre o déficit habitacional estão disponíveis em: www.fjp.gov.br, acessado em 15/05/05.

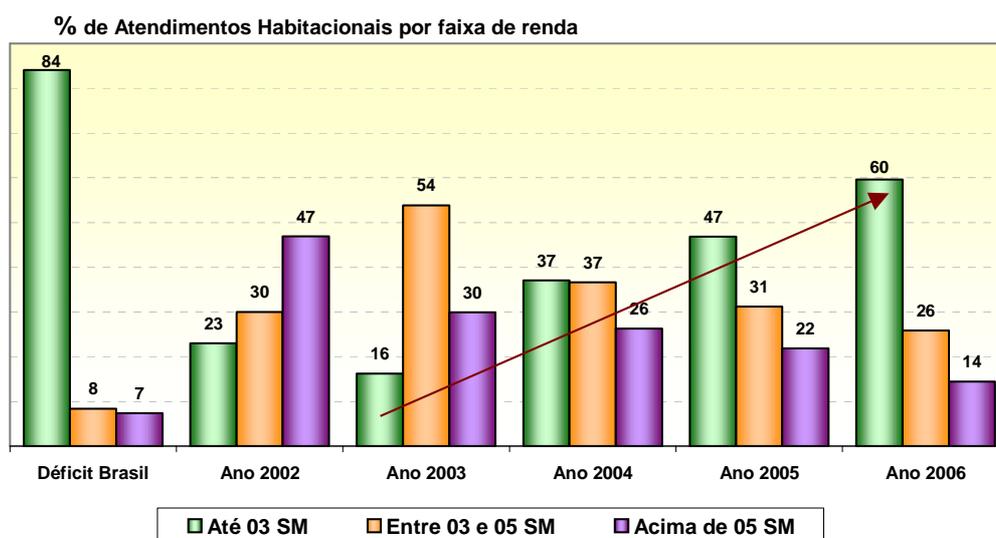


Gráfico 1: Fonte: MARICATO, 2006b.

Evolução da Aplicação de Recursos no Setor Habitacional (em R\$ bilhões)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005 (Previsão)
Valor Aplicado	6,1	6,5	8,4	10,5	14,6

Quadro 1: Fonte: Relatório 30 meses do Governo Lula (Infra-estrutura/Habitação)⁷⁸

Essa reversão do quadro histórico de baixos investimentos para as menores faixas de renda, mostra um fenômeno interessante. No atual governo, ao mesmo tempo em que o perfil de atendimento foi modificado, houve uma mudança de postura do mercado voltado para habitação. Pode-se dizer que o mercado passou, em boa parte, a direcionar seus investimentos de forma a acompanhar essa mudança de perfil. Alguns exemplos disso são: a Lei de Hipotecas e a Resolução SBPE (que atraiu fundos internacionais).

Dos atendimentos ocorridos para a faixa até 3 salários mínimos, 68% estão concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste, que são as regiões que concentram mais de 70% do déficit habitacional brasileiro⁷⁹.

⁷⁸ Disponível em: http://www.pt.org.br/assessor/habita_popular.doc, acessado em 02/11/06.

⁷⁹ Dados disponíveis em: www.cidades.gov.br, acessado em 20/10/06. Vale lembrar que demandas referentes às populações indígenas, rurais e quilombolas passaram a ser pensadas de forma integrada às políticas de habitação, saneamento e regularização fundiária.

No que se refere a aplicação de recursos no setor habitacional, outra mudança pode ser apontada. Trata-se do subsídio oferecido por meio do FGTS. Nos governos anteriores esses subsídios eram distribuídos igualmente para todas as faixas de renda, mas a partir da Resolução 460 (criada em 2004) do Conselho Curador do FGTS do atual governo, esses subsídios só podem ser oferecidos para famílias com renda abaixo de 5 salários mínimos.

Apesar das grandes quantias liberadas para a habitação, da criação de novos mecanismos de participação e instrumentos de gestão, há inúmeros problemas para a implantação de uma Política Habitacional em nível federal. Um deles está na resistência, política e cultural, à aplicação da função social da propriedade - mesmo levando-se em conta todos os avanços que podem ser apontados nessa questão, por meio da implantação de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade e de uma Política de incentivo à Regularização Fundiária⁸⁰.

Ainda não se pode dizer que as atuais políticas urbana e habitacionais denotam uma total continuidade do processo de crescimento urbano que veio se instalando nas últimas décadas em nosso país, pois algumas mudanças e avanços já puderam ser apontados, como visto. Mas tampouco se pode dizer que tenha havido uma ruptura nesse processo.

Apesar dos inegáveis avanços, como visto, muitas questões importantes de ordem estrutural não foram enfrentadas, como os baixos investimentos, que apesar de maiores em comparação a governos anteriores, em se falando de déficit habitacional, ainda são muito baixos. A falta de política de terras urbanas nos outros níveis de governo, sem falar da propriedade da terra. Outra questão, também de ordem estrutural que não sofreu alteração, foi a redistribuição de renda. Não foram pensados programas que fomentassem esse tipo de mudança.

Outros problemas, aparentemente mais simples, também não tiveram avanços significativos na atual gestão federal. São problemas de ordem formal, burocrática, que sempre se impuseram como grandes empecilhos para o acesso

⁸⁰ Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o governo federal pela primeira vez instituiu uma política nacional de regularização fundiária em áreas urbanas, no lugar de diversas ações dispersas no Brasil, como se tinha antes. Um desses exemplos é o Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que deu início a um processo de regularização e concessão de títulos de posse com o investimento de mais de R\$ 30 milhões desde 2004. Para mais informações ver: ROLNIK, Raquel (et. al.). **Regularização fundiária de Assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

das camadas populares aos programas habitacionais, tais como garantias financeiras (exigência de contrapartidas), comprovação de renda (apesar de algumas mudanças, as famílias que tem no trabalho informal sua fonte de renda, ainda tem muita dificuldade na comprovação), falta de documentação (dos chamados “sem documentos”), os grandes problemas com inadimplência, etc.

A seguir, será apresentada a atual estrutura da Secretaria Nacional de Habitação e um panorama sucinto sobre os atuais programas habitacionais do governo federal, como forma de ilustrar o que foi dito acima e confirmar a presença de alguns dos reflexos mais relevantes do ideário neoliberal (principalmente no PBQP-H) ⁸¹, a partir de uma clara redução da promoção pública de moradia e do crescente envolvimento do setor privado.

A estrutura da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, é composta pelo Sistema e Plano Nacional de Habitação, Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional. A política fundiária também faz parte da Política Nacional de Habitação, pois deve estabelecer as bases para a implementação das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito dos municípios, viabilizando a implementação dos programas habitacionais.

A Secretaria Nacional de Habitação possui ainda três departamentos principais: o de Desenvolvimento e Cooperação técnica, o de Produção Habitacional e o de Urbanização de Assentamentos Precários.

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica propõe normas, procedimentos e instrumentos e presta apoio técnico aos estados, municípios e prestadores de serviços urbanos. Cabe a este departamento também administrar e manter atualizado o Sistema Nacional de Informações sobre habitação, em articulação com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, estimulando a regionalização dos programas habitacionais.

O Departamento de Produção Habitacional propõe a formulação, articulação e o acompanhamento de programas e ações que envolvam a

⁸¹ O resumo e discussão sobre esse Programa se encontram em anexo. O interesse em tratar esse programa neste trabalho foi, mesmo que não se trate de mais uma linha de financiamento, demonstrar qual o entendimento do governo federal sobre gestão.

concessão de subsídios, lotes urbanizados, assistência técnica à autoconstrução e ao mutirão, arrendamento e locação social, e melhoria de moradias. Esse Departamento deve elaborar e promover a implementação de programas de formação de cooperativas e construção por autogestão para a produção habitacional, de crédito para aquisição ou edificação de imóvel e ainda, de aquisição de material de construção.

Ao Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários cabe propor a elaboração e implementação de programas de requalificação urbanística de bairros periféricos, urbanização e regularização de favelas e loteamentos ilegais, recuperação e prevenção de áreas de risco e recuperação de áreas habitadas de preservação ambiental, devendo ainda promover programas de reforma de cortiços e requalificação urbanística de áreas centrais degradadas.

Os atuais Programas Habitacionais do governo federal são⁸²:

- Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor)
- Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda (antigo Morar Melhor)
- Programa Habitar - Brasil/BID (HBB)
- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)
- Programa Carta de Crédito Individual
- Programa Carta de Crédito Associativo
- Programa de Apoio à Produção de Habitações
- Programa Pró - Moradia
- Programa de Arrendamento Residencial (PAR)
- Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)
- Programa Crédito Solidário (CRESOL) (tratado no capítulo 3 deste trabalho)

⁸² Encontram-se mais detalhados em anexo.

Para efeito de análise, os Programas apresentados acima serão separados em dois grupos: os que atendem exclusivamente famílias com renda não superior a três salários mínimos e os demais. Serão tratados sucintamente aqui, apenas os referentes ao primeiro grupo, os demais programas - que atendem faixas maiores de renda - encontram-se resumidos, junto com os demais, em anexo.

Essa escolha se deu para que além de completar o panorama apresentado sobre a atual política habitacional federal - com ênfase para baixa renda, pudessem ser levantados pontos de semelhança e diferença entre os Programas existentes e o recém-criado CRESOL; que como será visto mais à frente, tem como principais diferenças dos demais Programas, o “juro-zero”, o fomento ao associativismo e a não obrigatoriedade de participação de outros níveis de governo. Além de o CRESOL ser o único que coloca uma clara possibilidade de contratação de projetista e assessoria social pelos próprios interessados.

Apesar das mudanças que o atual governo federal fez para que se ampliasse o atendimento a famílias de baixa renda, ainda são poucos os Programas voltados exclusivamente para a faixa de renda até três salários mínimos - sendo a maioria, linhas de financiamento para estados e municípios.

Dentre esses Programas o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é um dos que merece destaque, pois embora também exija contrapartida das esferas locais de governo, é considerado pelos movimentos populares o principal Programa de financiamento para habitação popular, na faixa até três salários. “Até hoje é o único programa de habitação para classe pobre”⁸³, assim foi definido o PSH por uma das lideranças de movimentos populares de luta por moradia entrevistada para este trabalho. Esse programa pode ter subsídio total e tem mais maleabilidade na comprovação de renda.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é o que mais se assemelha ao Crédito Solidário, tanto por incorporar a mesma demanda (embora organizada pelas administrações locais), como por trabalhar com subsídios (embora haja exigência de contrapartida de estados e municípios, além da previsão de juros). Além de ser um dos únicos, além do CRESOL (na faixa até

⁸³ Ver entrevista com “Manelão”, liderança do Movimento Vila das Artes, Embu/ SP, em anexo.

três salários), destinado a produção ou aquisição de moradias⁸⁴. Uma das principais especificidades do PSH é o fato dos recursos serem distribuídos de acordo com o déficit habitacional.

Os outros Programas que atendem famílias de até três salários mínimos - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor), Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda (também antigo Morar Melhor), Programa Habitar Brasil BID – HBB e SNH-Programa Pró-Moradia – são linhas de financiamento mais voltadas para estados e municípios.

No caso do Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor), e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda (também antigo Morar Melhor), a diferença destes para os demais programas – do grupo apresentado acima - é que ambos fazem parte de outros Programas Nacionais. Estes são: Programa Nacional de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e Programa Nacional de Habitação de Interesse Social, respectivamente.

Esses dois Programas, herdeiros do “Morar Melhor” suscitam uma discussão sobre o nível de envolvimento das diversas esferas governamentais para o tratamento dos problemas de moradia. Deve sempre se haver uma cobrança institucional de participação de estados e municípios, como nesses casos? Para muitos movimentos de moradia⁸⁵ essa obrigatoriedade é considerada ruim, embora se saiba que esse tipo de vinculação tende a fortalecer e estruturar uma Política Nacional de Habitação, além de alavancar e articular políticas locais com estaduais e federais, por meio de subprogramas e até mesmo de Planos Diretores.

A principal diferença ainda entre esses dois Programas é o enfoque do atendimento, sendo o Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor), voltado especificamente, como o

⁸⁴ O “Programa de Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional” também engloba a produção ou aquisição de moradias, mas a diferença é que este é mais diretamente relacionado a estados e municípios.

⁸⁵ Ver, no terceiro capítulo deste trabalho e nas Considerações Finais, o caso dos Catadores em São Paulo. Esse caso ilustra bem o avanço de Programas Habitacionais por causa da não colaboração de esferas locais de governo.

próprio nome já diz, para a melhoria de habitações em assentamentos precários (visando a permanência ou remoção), englobando regularização fundiária, urbanização ou aquisição de material para construção. Já o Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda (também antigo Morar Melhor), é voltado especificamente para a requalificação de imóveis ou terrenos existentes que possam ter seu uso e ocupação modificados para fins habitacionais.

Os outros dois Programas que atendem famílias com até três salários são: o Programa Habitar Brasil BID – HBB e o SNH-Programa Pró-Moradia. O primeiro trata especificamente de assentamentos precários em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em capitais de estados, e visa o fortalecimento institucional dos municípios por meio da execução de obras e serviços de infraestrutura urbana, ações de intervenção social ou ambiental. O Programa Habitar Brasil BID – HBB faz parte de um Programa nacional maior, o Subprograma de Desenvolvimento Institucional, para melhoria das condições de habitação e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, que engloba obras para regularização, urbanização e ações para o desenvolvimento comunitário (especificidade desse Programa). Já o SNH-Programa Pró-Moradia, também trata de assentamentos precários e tem como intuito o desenvolvimento institucional e a regularização fundiária, a diferença para o anterior é que este objetiva também a produção de conjuntos habitacionais, abrangendo todo o território nacional e pode financiar órgãos diretos ou indiretos das administrações locais.

Com exceção do SNH-Programa Pró-Moradia que conta com recursos do FGTS e trabalha com financiamento para estados e municípios, todos os outros quatro Programas apresentados acima têm seus recursos oriundos de repasses do Orçamento Geral da União, sob a forma de subsídios com contrapartida (no caso do Programa Habitar Brasil BID – HBB não há exigência de contrapartida).

Sobre os Programas referenciados acima, o Crédito Solidário, apresenta algumas especificidades, que serão apenas esboçadas aqui, uma vez que o capítulo 3 as traz com mais detalhes. Algumas das diferenças mais marcantes do CRESOL são: “o juro zero”, a fonte de recursos (único a usar o FDS) e o

associativismo⁸⁶. Outra diferença é a forma de financiamento, se por um lado o subsídio é fornecido para cada família, a contrapartida exigida também deve ser dada pela própria família. Mas talvez a principal diferença e grande inovação que o CRESOL coloca sobre os demais, seja a não obrigatoriedade de participação de outras esferas governamentais, embora as aponte como desejáveis. Tratar-se-ia então, de um “braço” do governo federal diretamente vinculado a entidades populares que organizariam demandas locais, sem um necessário intermédio de estados ou municípios. O que isso poderia significar em termos de política nacional pública para habitação?

Essa questão, bem como a discussão de outros pontos referentes à diferenciação do CRESOL dos demais Programas, será retomada de maneira mais aprofundada no capítulo seguinte e nas considerações finais.

Se os Programas federais devem refletir a Política Nacional de Habitação, o que significa a quantidade de Programas apresentados? Uma Política Nacional de Habitação em meio a tantos Programas parece se perder nesses meandros, denotando um tratamento de “varejo”. As demandas são divididas, as formas de acesso são pulverizadas, ora com maior, ora menor participação das administrações locais.

A seguir, complementando e resumindo a discussão realizada neste trecho, apresenta-se um quadro sobre os Programas federais, referenciando cada programa, ao tipo de “produto”, ao proponente e qual a fonte de recursos utilizada.

⁸⁶ Embora o Programa “SNH-Programa Carta de Crédito Associativo” também conceda financiamento a pessoas associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, etc., as diferenças estão na existência de juros, na maior participação de famílias de maior renda (o Programa atende famílias com renda de até R\$ 4.900,00) e no não oferecimento de subsídios, pois se trata de faixa de mais de 12 salários.

Quadro 2: resumo sobre os Programas

Produtos	PROGRAMA/AÇÃO	PROPONENTE	FONTE
Construção de unidades habitacionais	Apoio ao Poder Público para Cons. Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoa física	FGTS
	Apoio à Produção	Pessoa jurídica	FGTS
	Pro - Moradia	Poder público	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica	FAR
	Programa Crédito Solidário	Pessoa física	FDS
	Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Pessoa física	OGU
Aquisição de unidade habitacional nova	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	Pessoa física	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica	FAR
	Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Pessoa física	OGU
Aquisição de unidade habitacional usada	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoa física	FDS
Aquisição de material de construção	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
	Programa Crédito Solidário	Pessoa física	FDS
Aquisição de lote urbanizado	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS
Produção de lote urbanizado	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoa física	FGTS
Requalificação de imóveis urbanos	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional	Poder público	OGU
	Carta de Crédito Associativo	Pessoa física	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica	FAR
Urbanização de assentamentos precários	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público	OGU
	Habitar - Brasil/BID	Poder público	OGU
	Pro - Moradia	Poder público	FGTS
Desenvolvimento institucional	Habitar - Brasil/BID	Poder público	OGU
	Pro - Moradia	Poder público	FGTS

2.2 Os movimentos populares e a luta por moradia

Para auxiliar uma reconstrução da trajetória histórica dos Movimentos Populares, e posteriormente especificamente os de moradia, foram utilizados dois textos de Maria da Glória Gohn⁸⁷, nos quais a autora organiza a evolução dos movimentos a partir de três ciclos.

O primeiro ciclo ao qual a autora se refere trata do período das lutas pela redemocratização e do acesso a serviços públicos, o segundo ciclo remete ao período de institucionalização dos movimentos e o terceiro marca um momento de emergência de novos agentes sociais, ao mesmo tempo em que se identifica uma desmobilização popular e mesmo um processo de cooptações.

É importante destacar que há ainda outras formas de se analisar a trajetória dos movimentos populares, também a partir da organização por períodos. Ruth Corrêa Leite Cardoso⁸⁸, por exemplo, distingue claramente duas fases (e apenas duas), sob o ponto de vista da produção acadêmica sobre o tema, como será mostrado, sucintamente, em seguida, antes de retomarmos Gohn.

Segundo CARDOSO, essa primeira fase, denominada de “emergência heróica dos movimentos”, teria se dado basicamente da década de 1970 até o começo da década de 1980. Os trabalhos acadêmicos produzidos sobre esse período enfatizavam muito o espontaneísmo dos movimentos, junto à idéia de autonomia, como uma quebra dentro do sistema político, como algo novo, de caráter puro, que passaria a ocupar um vazio e procederia a uma mudança na cultura política.

Já em uma segunda fase, denominada por CARDOSO de fase da “institucionalização” – ocorrida durante o período de redemocratização – teriam sido criadas novas relações entre os movimentos e os partidos políticos e entre os movimentos e as agências públicas. Os canais de participação começariam a ser criados com a abertura de novos espaços, e muitos autores se refeririam a esse período como “refluxo”, ou então “cooptação”.

⁸⁷ GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997. GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e a luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

⁸⁸ CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. **A trajetória dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, Evelina (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

Voltando a GOHN, o primeiro ciclo a que se refere, corresponderia ao período de 1972-84, quando em diversos setores da sociedade civil concentraram-se lutas pela redemocratização do país e pelo acesso a serviços públicos. É época em que as grandes ocupações de terra proliferaram de forma cada vez mais organizada, bem como diversas lutas setoriais - saúde, luz, água, transportes, creche, etc. Se estruturaram também os Movimentos contra a Carestia e as militâncias de oposições sindicais nas igrejas, com as Comunidades Eclesiais de Base, o que revela a importância do papel da Igreja Católica na época, como será visto mais à frente.

É nesse contexto que se prepara a possibilidade do surgimento de um Movimento de Moradia, que vai nascer a partir dessas reivindicações dispersas e das militâncias das oposições sindicais, nas igrejas - que chegariam a abrigar mais de 100 mil Comunidades Eclesiais de Base em todo o país, desde 1973, conforme depoimento de um de seus criadores, Frei Betto⁸⁹.

O chamado segundo ciclo, que vai de 1985-89, seria o período referente a institucionalização dos movimentos, por meio da consolidação de centrais sindicais, articulações entre os movimentos de moradia – inclusive nacionalmente – e fortes mobilizações em torno da Constituinte. Trata-se de um período de várias conquistas para os movimentos, que passaram a tratar as reivindicações de forma organizada, com proposições sistemáticas. Isso pode ser observado no texto da “Constituição Cidadã” de 1988 e na mudança na correlação de forças nos poderes legislativos, quando são eleitos prefeitos ligados a partidos de esquerda.

Segundo DAGNINO⁹⁰, as lutas consolidadas nesse período fizeram emergir uma “nova cidadania”, a partir da aparência pública das carências sociais, e a Constituição de 88 seria o grande marco formal de todo esse processo.

Já o terceiro período, identificado por GOHN⁹¹ entre 1990-97, se caracterizaria pela emergência de novos agentes sociais, e uma desmobilização dos Movimentos Populares urbanos. Segundo CARVALHO⁹², esses novos agentes que aparecem com mais força nesse período se estruturaram a partir de

⁸⁹ Depoimento in www.mur.com.br/colunistas/fb.

⁹⁰ DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

⁹¹ *Op. cit.*

⁹² CARVALHO, Caio Santo Amore, 2004, *op. cit.*

campanhas idealizadas pela classe-média contra a violência urbana, e notadamente em torno de projetos de renovação urbana⁹³. Essa desmobilização dos Movimentos populares urbanos se daria ao passo em que assessorias e ONGs especializadas se colocaram como encaminhadoras, tradutoras e intérpretes das demandas populares, ocupando por vezes, o lugar dos próprios Movimentos (GOHN, 1997).

Na última década várias lideranças desses Movimentos, fortalecidos na década de 1980, passaram a fazer parte de quadros partidários, assessorias de vereadores e ONGs, além de espaços institucionais de participação sócio-política. Isso fez com que muitas lideranças confundissem esses espaços de gestão com espaços de organização do próprio Movimento, ou ainda, fossem envolvidos pela burocracia estatal.

Passa-se então, para um período no qual:

O antagonismo, o confronto, e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período de resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma nova ação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil (DAGNINO, 1994, p. 13).

Essa participação estabelece novas e múltiplas relações entre Estado e Sociedade Civil (Movimentos e ONGs)⁹⁴, expressas por meio de canais formalizados, como Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos, etc.

Depois dessa breve passagem sobre a evolução dos Movimentos populares de maneira geral, será apresentado um rápido histórico sobre a trajetória dos Movimentos de Moradia, com ênfase em São Paulo e sua indissociável história com mutirões (tema tratado no capítulo 1.5).

São diversas as organizações relevantes em São Paulo. São Movimentos que se articulam inclusive nacionalmente, como por exemplo, alguns Movimentos da Zona Norte, Sul e Leste ligados ao Movimento Nacional de Luta por Moradia, MNLM, alguns poucos na Zona Norte ligados à Frente Nacional do Trabalho (FNT), especialmente referentes ao mutirão Vista Alegre. Há outros grupos na

⁹³ Um caso que exemplifica bem esse fato foi o movimento dos moradores da Av. Faria Lima em São Paulo. Sobre o tema ver: FIX, Mariana, 2005, *op. cit.*

⁹⁴ São desse período os movimentos ambientalistas, com forte inserção urbana, tais como, o Defenda São Paulo e o SOS Mata Atlântica, que juntamente com o Estadão lideraram uma campanha para a recuperação do rio Tietê em São Paulo.

Zona Sul que são ligados à Federação das Associações Comunitárias de São Paulo, FACESP, filiada ao Confederação Nacional das Associações de Moradores, CONAM. Existem muitos outros com caráter mais localizado, mas não menos importantes, em favelas e mutirões, como a União dos Núcleos, Sociedades e Associações de Moradores de Heliópolis e São João Clímaco, a UNAS, na região sudeste e outros grupos formados a partir de mutirões do CDHU, como a Frente Paulista de Habitação e a Ação Popular. Mas uma das mais influentes, pela sua importância política nos espaços de participação é a União dos Movimentos de Moradia - muitos de seus representantes ocupam cargos nas estruturas oficiais do poder público.

Esses movimentos, como forma de organização temporal, podem ainda ser analisados em torno de três períodos distintos: “favelas”, “questões da terra” e “luta pela produção de moradias”.⁹⁵

O primeiro período que Gohn denomina “favelas” trata de reivindicações pontuais por melhorias e implantação de infra-estrutura básica, como água e luz. Entretanto, segundo SADER⁹⁶, é ao longo dessa década, 1970, que vão surgindo “novas configurações sociais assumidas pelos trabalhadores”.

A novidade eclodida em 1978 foi primeiramente enunciada sob a forma de imagens, narrativas e análises referindo-se a grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos (SADER, 1988, p.17).

Já no segundo período se incluem as lutas pela posse da terra. São as “questões da terra”, envolvendo também as ocupações de áreas vazias e os Movimentos dos Loteamentos Clandestinos, lutando por regularização. Esse período corresponde ao momento de maior mobilização de massas, culminado com uma das ocupações mais importantes da época, a fazenda Itupu em 1981, que mobilizou mais de 3 mil pessoas. Outra importante ocupação desse período é a “Filhos da Terra”, na Zona Norte de São Paulo em terrenos da Santa Casa de Misericórdia, que virou referência para vários movimentos. Sua organização integrou a Comissão Nacional do Solo Urbano, que depois se tornou a Articulação Nacional do Solo Urbano, ANSUR, uma das entidades mais importantes na luta

⁹⁵ Conforme propõe: GOHN, Maria da Glória, 1991, *op. cit.*

⁹⁶ SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 1988, p.17.

pela Reforma Urbana na década de 1980. Sua influência se estendeu até a Zona Leste da cidade, local que posteriormente se tornaria o centro das lutas urbanas por moradia.

No período que se refere à “luta pela produção de moradias”, meados da década de 1980, essas organizações se dão basicamente em torno dos mutirões comunitários, com um forte apoio nas entidades católicas, como visto, nas Comunidades Eclesiais de Base, CEB’S e Pastorais.

As ocupações de terra passavam a ser conectadas com as experiências de mutirão, principalmente na Zona Sul e São Bernardo do Campo, que como será visto (no capítulo 2.3), se desenvolveram por meio do trabalho do Laboratório de Habitação da Belas Artes. Nesse sentido:

O ano de 1987 foi marcado como um ano de grandes mobilizações. Os sem-terra haviam cadastrado mais de 13.700 famílias. Já em fevereiro houve a grande explosão envolvendo 32.000 famílias: cerca de 100 mil pessoas invadiram 238 áreas na Zona Leste⁹⁷ (sic).

Nesse período surge a União dos Movimentos de Moradia, a UMM, que procurava articular as mobilizações de massa com as experiências de mutirões realizadas pelos laboratórios de habitação das faculdades, o que logo depois se tornaria uma proposta de mutirão “autogestionário” conduzida ao recém eleito governo Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, na cidade de São Paulo em 1989⁹⁸.

A maior parte dos Movimentos urbanos tiveram grande avanço nesse período, tanto em termos organizacionais, como de abrangência. As bases da União dos Movimentos de Moradia cresceram e se articularam nacionalmente por meio da União Nacional dos Movimentos de Moradia, que por sua vez passava a propor programas de mutirão, por exemplo, ao governo estadual.

Neste período há que se destacar um conjunto de iniciativas que foram se articulando a partir de 1985, por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Articulação, na qual as lutas dos Movimentos urbanos – favelados, movimentos por creche, transporte, saúde, sem-terra, etc. – passaram a implicar

⁹⁷ Pe. Domingos Rodrigues e Paulo Conforto. **Ocupar não é invadir: a ocupação como forma de luta**. In: Adriana Palumbo, Márcia Accorsi Pereira e Nelson Baltrusis (orgs.). *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: FASE: UMM: Ed. Paulinas, 1992. *Apud* CARVALHO, Caio Santo Amore, *op.cit.*, p. 99.

⁹⁸ O governo petista, especificamente suas ações na área de habitação popular e suas interfaces com os movimentos de luta por moradia, foram tratados nos capítulos 1.5 e 2.2 deste trabalho.

mudanças estruturais e institucionais, como pode se observar a partir da elaboração da “Proposta Popular de Emenda à Constituição”⁹⁹. Segundo MARICATO, “significava mais que uma demanda, era uma plataforma resultante das forças sociais que a elaboraram, que acumula uma massa crítica de reflexões e proposições realizadas por entidades ligadas às lutas urbanas”¹⁰⁰.

Essa proposta expressa um momento e um estágio de articulação das forças sociais. Daí apresentar omissões (relativa a meio ambiente, à questão municipal e regional, e à reforma tributária) e imprecisões (sobre a política habitacional e de serviços públicos). Mas constitui, sem dúvida, um passo para a superação das lutas localizadas e meramente reivindicatórias, contrapondo à ordem social vigente uma outra ordem, construída com a participação democrática. A existência de uma plataforma oferece metas ao movimento, contribui para a unificação das lutas específicas, e incorpora setores das massas à participação política mais geral (MARICATO, 1998, p.10).

Ainda em escala nacional valem destaque duas iniciativas que contaram com a participação de vários movimentos populares, na busca de uma maior amplitude às lutas. A primeira delas tentava articular interesses comuns das coordenações de movimentos de moradia por meio da criação de um “Fundo Nacional por Moradia Popular”, que tinha por objetivo a implantação de programas nacionais de moradia para trabalhadores de baixa renda, com recursos de diversas fontes públicas para fins de habitação¹⁰¹.

A segunda iniciativa buscava desfocar a moradia como pólo aglutinador e tendia a montar uma estratégia que privilegiasse eixos de luta. É época em que a Central dos Movimentos Populares surge como uma entidade nacional que poderia articular diversos movimentos, unificando lutas. As primeiras resoluções de sua criação se dão em 1989, no VIII Encontro Nacional da Articulação Nacional do Movimento Popular e Sindical (ANAMPOS), de onde saíram propostas de ação organizadas em tornos de eixos, como:

a) eixos de luta no enfrentamento da exploração da reprodução social da força de trabalho – cuja bandeira aglutinadora é a reforma urbana; b) eixos de luta no enfrentamento da dominação cultural – além da eliminação do preconceito e da discriminação, construir novas relações interpessoais e afirmar uma nova sensibilidade ética e estética; c) eixos

⁹⁹ Essas ações vieram a originar, a lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

¹⁰⁰ MARICATO, E. **A cidade é um grande negócio**. In Teoria e Debate, São Paulo, nº3, junho de 1988.

¹⁰¹ Como se viu no capítulo 2.1, essas ações vieram mais tarde a se configurar como o FNHIS – Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social, aprovado no atual governo federal.

de luta na relação dos movimentos populares com o Estado (WANDERLEY, 1992, p.75).

Esse período, referente ao “segundo ciclo” de GOHN, como visto, denotava a passagem de um patamar reivindicativo para um propositivo, que exigia a gestão popular dos serviços e equipamentos urbanos, de maneira que se assegurasse um caráter suprapartidário dos Movimentos Populares, com grande independência em relação a governos.

Já na década de 1990 - o terceiro período identificado por GOHN¹⁰², entre 1990-97 e marcado pelo aparecimento de novos agentes sociais - apesar de caracterizado por uma desmobilização dos Movimentos Populares urbanos em relação ao período anterior, os movimentos tiveram forte influência na manutenção dos Programas de mutirão, por exemplo, por meio da criação do Fórum dos Mutirões.

A década de 1990 também marcou o fortalecimento de articulações nacionais dos Movimentos e suas integrações em diversas instâncias governamentais, como é o caso da Confederação Nacional de Associação de Moradores, CONAM (esta a única surgida na década anterior, 1982), do Movimento Nacional de Luta por Moradia, MNLM de 1991, da União Nacional por Moradia Popular, UNMP de 1993 e a Central dos Movimentos Populares de 1993. Embora esses outros Movimentos tenham se fortalecido na década de 1990, suas origens remontam as articulações da década de 1980.

Além das articulações descritas acima, há que se dar destaque também para outra forma de organização, que marca bem esse “terceiro período” - e atual. São os fóruns temáticos, que institucionalizam as relações entre Movimentos, ONGs, intelectuais e entidades de classe, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Este se consolidou como interlocutor brasileiro das questões urbanas no cenário nacional, com o acompanhamento da aprovação do Estatuto da Cidade desde esse período até 2001, e no cenário internacional a partir de conferências como a ECO 92 e Habitat II de 1996.

Voltando à questão do Fórum dos Mutirões Habitacionais, FMH, este trabalhou fortemente contra a criminalização dos mutirões feita na gestão Paulo Maluf em São Paulo, isso já na década de 1990. Esse Fórum foi concebido para ser um espaço de fortalecimento das demandas individuais das associações e

procurava criar instâncias de negociação com os governos, o que demonstra que mesmo em meio a um “refluxo” havia tentativas de resistência. A história do Fórum a partir das gestões governamentais posteriores foi se enfraquecendo à medida que o Fórum foi se institucionalizando, até a última gestão paulista com Marta Suplicy (PT), na qual houve forte tentativa de se articular alguns convênios para a construção de empreendimentos habitacionais por mutirão. Mas ficaram totalmente enfraquecidas, bem como a maioria dos movimentos, frente à tentativa de se resgatar o sucesso dos Programas de Mutirões da primeira gestão petista em São Paulo, diante de um outro contexto político¹⁰³.

Apesar de os governos de 1993 a 2000 em São Paulo terem se caracterizado por um retrocesso nas políticas públicas, no restante do país esse período foi marcado pela consolidação de um novo ideário na formulação das políticas de habitação popular (BONDUKI, 1996). Ou seja, ao passo que as organizações populares se enfraqueciam como mostram muitos autores, paradoxalmente processos de participação em todas as etapas de produção da moradia se consolidavam.

Sobre esse final de década, repleta de situações paradoxais, como visto, Francisco de Oliveira elucida questões sobre os atuais mecanismos - de “exceção” e participação:

Não há mais política: há tecnicidade e dispositivos foucaultianos que se impõem como a lei da necessidade. Adequamos nosso discurso para reconhecer a “realidade” e em nome dela planejar a exceção. Reconheçamos: nosso esforço teórico transitou da busca da normatividade para a racionalização da exceção que nossa prática cotidiana já leva a cabo faz tempo. Porque do nosso horizonte já sumiram as transformações. Sejam pragmáticos, já é tempo e já estamos na idade, ora bolas, de abandonar as utopias! (OLIVEIRA, 2003).

¹⁰² *Op. cit.*

¹⁰³ Os mutirões no governo Marta Suplicy foram tratados mais especificamente no capítulo 1.5. Sobre uma análise da gestão Marta Suplicy e a relação com os Movimentos de moradia, ver: AMARAL, Ângela de Arruda Camargo, 2002, *op. cit.*

2.3 As Assessorias Técnicas

As primeiras experiências com assessoria técnica podem ser identificadas na década de 1950, com as experiências do Escritório Piloto da Escola Politécnica da USP, a Cadopô (Casa do Povo) e as diversas sedes de sindicatos feitas no estado de São Paulo pelo arquiteto Vilanova Artigas. Depois, vem Joan Villá, já na década de 1970, com a iniciativa do sindicato da categoria de criação de cooperativa. Há também, nesse meio período, os arquitetos Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèvre¹⁰⁴ e Flávio Império, com a Arquitetura Nova¹⁰⁵, que tem suas discussões iniciadas na década de 1960, com incursões também nas áreas de ensino e arte.

Muitos são os trabalhos que procuram discutir a trajetória desses agentes sociais – assessores, no âmbito da história da produção habitacional brasileira, em especial aqueles que se referem ao grupo Arquitetura Nova como um marco nas discussões sobre a inserção do arquiteto nas questões sociais. O que parece importante destacar aqui é a crítica corrente na época, ao desenvolvimentismo e aos processos de modernização. Por um lado contava com os arquitetos do grupo Arquitetura Nova trabalhando com a produção de habitação, saber popular e “pedagogia” do canteiro¹⁰⁶, por outro contava com intelectuais como, Francisco de Oliveira e Roberto Schwatz, que chamavam a atenção para uma produção habitacional e dinâmica de urbanização, lidas à luz de uma teoria de acumulação do capital¹⁰⁷.

Mas, para além do debate entre Arquitetura Nova, Escola Paulista, Francisco de Oliveira e Roberto Schwatz, que aponta uma série de contradições, é importante assinalar que estas são, de diversas maneiras, arrastadas ao longo

¹⁰⁴ Ver especialmente: BUZZAR, Miguel A. **Rodrigo Lefèvre e a idéia de vanguarda**. Tese de doutoramento apresentada à FAU USP, 2002.

¹⁰⁵ Ver sobre Arquitetura Nova: KOURY, Ana Paula, 1999, *op. cit.* e ARANTES, Pedro F., 2002, *op. cit.*

¹⁰⁶ Discussões que colocavam as formas de cooperação e saber popular como possibilidades de construção de uma nova sociedade, sob a qual pudesse se instaurar uma nova forma de pensar o trabalho intelectual e físico e as hierarquias do processo produtivo, através de uma crítica, inspirada em Marx, da divisão social do trabalho. Como uma tentativa de superação das “contradições entre um discurso cheio de boas intenções e a queda dessas intenções numa realidade das mais difíceis”. Lembra-se aí das críticas do grupo à construção de Brasília e mesmo à postura de seu mestre Artigas, através da Escola Paulista. Caderno GFAU, **Conversa com Sérgio Ferro**, 2002, p. 4.

¹⁰⁷ Teoria essa, que andava no sentido contrário da produção do trio de arquitetos, uma vez que para Chico de Oliveira, a questão da habitação através da autoconstrução, significa o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. “Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de prática de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de acumulação capitalista, que tem suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho” (Oliveira, 1978, p.31).

dos anos que seguem. Ora rerepresentando-se de maneira mais intensa, ora de formas mais veladas, mas de qualquer modo, foram e estão presentes na formação das assessorias técnicas.

Em relação à autoconstrução e posteriormente à inserção e luta pela autogestão, que é a dimensão que nos interessa discutir para falar sobre a formação das assessorias técnicas, o que estava colocado naquela época, é o porquê essas apostas faziam sentido como forma de emancipação e democratização da arquitetura. Muitos dos militantes envolvidos com a questão na época acreditavam em condições de transição para o socialismo, em boa parte influenciados pelas ativas Comunidades Eclesiais de Base das Igrejas Católicas. Deve-se lembrar que, ainda se falava de uma política habitacional, que apesar de insuficiente e de baixa qualidade, era centralizada pelo Estado.

Retomando a re-construção da linha histórica sobre a formação das assessorias, a maioria delas se formou na década de 1980, mas suas configurações têm raízes na década de 1970, época de um forte movimento rumo às periferias. Nesse esforço, além de arquitetos e assistentes sociais, estavam juntos órgãos públicos, universidades e igreja católica, principalmente.

Há que se destacar o envolvimento e a importâncias das assistentes sociais nesse período, e também nos posteriores. Pois na maioria das vezes esses profissionais introduziam os demais nas comunidades que sofreriam intervenção, estabelecendo um fundamental primeiro contato¹⁰⁸.

Trata-se de uma história que se funde com a própria história dos movimentos populares, que começavam no início da década de 1980, com as ocupações de terra de forma organizada para posterior construção da moradia.

Nessa época, as experiências das Cooperativas Uruguaias eram divulgadas por meio das ações em Vila Nova Cahoeirinha¹⁰⁹, e o contexto era de crescente organização popular.

¹⁰⁸ Sobre alguns dos casos que exemplificam a importância dos assistentes sociais, ver: BUENO, Laura, 2000, *op. cit.* Especialmente o capítulo 2, que traz a experiência do MUD - Movimento Universitário de Desfavelamento, que mobilizou jovens universitários para atuação gratuita nas favelas. Esse movimento é da década de 1960 e levava nas primeiras visitas às favelas, estudantes de direito e assistência social, para resolver casos de polícia, marginalidade e falta de documentos pessoais, por exemplo. Só depois, dessa "preparação" entrariam professores e arquitetos.

¹⁰⁹ Entrava-se em contato pela primeira vez, através do Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua aplicação às habitações de interesse social em 1981, com as experiências uruguaias com cooperativas habitacionais por ajuda - mútua. Experiências estas, que posteriormente foram amplamente

Formam-se nesse momento dois grupos de assessoria: o LABHAB – BA – Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes e a equipe de Habitação da Vila Comunitária de São Bernardo do Campo, que foram responsáveis pela formação de diversas outras assessorias. A partir dos envolvidos com o Laboratório de Habitação da BA, vieram outros laboratórios de outras instituições de ensino, como FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos, o HABITAF AUS¹¹⁰, e o L´Habitat na PUC Campinas, além de se fortalecerem as assessorias ligadas ao Sindicato de Arquitetos do Estado de São Paulo¹¹¹. Depois, provenientes dessa mesma linha surgem, a GAMHA¹¹² – Grupo de Assessorias e Movimentos por Habitação e o USINA¹¹³ – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado e a Oficina de Habitação¹¹⁴. Do segundo grupo, ligado a São Bernardo, vieram o CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular¹¹⁵ e a Teto – Assessoria a Movimentos Populares, em São Miguel¹¹⁶.

Eram muitos os arquitetos, militantes e professores, que junto à crescente organização popular da primeira parte da década de 1980, se organizavam a partir de diversos encontros de movimentos de moradia. Por meio de algumas assessorias já se começava a discutir e articular estratégias que contemplassem autogestão, autonomia e construção por mutirão.

Logo depois, com a gestão Mário Covas essas experiências são incorporadas como políticas oficiais em São Paulo e depois mais fortemente na gestão petista de Luiza Erundina, em 1989, período máximo de consolidação das assessorias técnicas. Havia cerca de 20 entidades, trabalhando diretamente com a gestão no Programa de mutirões (RONCONI, 1995).

divulgadas para movimentos populares de moradia e tanto influenciaram assessorias. Ver: REINACH, C. Henrique. **Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Construção Habitacional por ajuda mútua.** II Seminário Internacional. Programa de Estudios de Vivienda en America Latina. Universidad Nacional de Colombia, 1984.

¹¹⁰ Sob a coordenação do arquiteto Wilson Ribeiro dos Santos.

¹¹¹ Na época presidido pelo arquiteto Nabil Bonduki.

¹¹² Sob a coordenação do arquiteto Reginaldo Ronconi.

¹¹³ Sob a coordenação do arquiteto João Marcos Lopes.

¹¹⁴ Sob a coordenação do arquiteto Vitor Lotuffo.

¹¹⁵ Coordenada pelo arquiteto uruguaio Leonardo Pessina.

¹¹⁶ Sob a coordenação de Laila Mourad. Para mais informações sobre a formação de assessorias ver: CARVALHO, Caio Santo Amore, 2004, *op. cit.*

Datam desse período, as experiências com autogestão consideradas bem sucedidas¹¹⁷, e que serviram de inspiração na tentativa de resgate realizada por meio do atual Programa Crédito Solidário do Governo Federal.

As assessorias configuravam-se, até então, como organizações não governamentais. Tratavam-se de figuras jurídicas, sem fins lucrativos e que se propunham a trabalhar pela melhoria das condições de vida da população de baixa renda, apoiando as lutas por moradia. Muitos estatutos foram desenvolvidos nessa época, e se utilizaram das bases dos próprios programas municipais, aos quais estavam vinculados, como o FUNACOM.

Passada a gestão da Luiza Erundina, e toda a efervescência de assessorias e mutirões autogeridos, vem a gestão Paulo Maluf, que representou um retrocesso em relação ao desenvolvimento das propostas relacionadas à moradia. Uma série de mutirões foram paralisados, muitas assessorias foram processadas sob acusações das mais diversas, e tantas outras fecharam, e seus profissionais procuraram inserção no mercado.

Vem um período de baixa para a formação de novas entidades de assessoria. Mesmo assim, a partir de algumas dissidências formam-se as assessorias PEABIRU, a PASSO e a GRÃO.

De qualquer modo, o que ocorreu foi a configuração de um campo de trabalho para esses técnicos, principalmente em prefeituras petistas. Muitos já haviam sido incorporados na própria gestão Luiza Erundina, passando a ser responsáveis pela formulação e gestão de uma série de propostas para as políticas municipais de habitação, como o FUNAPS - Comunitário. Muitos desses técnicos continuam a exercer esse tipo de função, como se pode observar hoje em algumas prefeituras, e no próprio Ministério das Cidades, no qual notadamente esses técnicos são responsáveis pela configuração de novas políticas habitacionais e urbanas.

Para aqueles que continuaram com as assessorias, estabelecia-se uma nova realidade. Depois de um fase intensa de trabalho com movimentos populares, a partir de investimentos e incentivo público, vem um período de escassez, em grande medida pelos rumos que gestões posteriores deram às

¹¹⁷ Como União da Juta e Cazuza, entre outras, analisadas em: RIZEK, Cibele Saliba e Lopes, João Marcos,

políticas habitacionais. E a possibilidade de manutenção financeira dessas entidades, única e exclusivamente por meio desse tipo de trabalho não está mais colocada.

Então, essas entidades que já se colocavam como algo entre o mercado e o Estado, passam a ter que optar pela constituição de escritórios, com fins de mercado, e muitas vezes tiveram inclusive que fazer modificações em seu estatuto.

Mas antes de passar a essa nova fase de constituição das assessorias, é importante inserir no debate, o papel ambíguo que essas entidades sempre desempenharam. Enquanto atividade profissional, é inegável que sempre tenham se configurado como mercado, mas por outro lado, poderia se falar de um mercado formado a partir de uma demanda que está fora do mercado e que é provido por recursos públicos?

A partir das entrevistas realizadas com as assessorias técnicas formadas na década de 1980, e que continuam trabalhando hoje, nota-se a dificuldade delas próprias se caracterizarem, algumas se colocam como ONG's, outras como entidades profissionais com uma "missão" para com as comunidades carentes, outras como entidades que "brigaram por uma fatia do mercado" e outras ainda, que garantem que não são uma coisa, nem outra, e que não há, ainda, definição para o papel que desempenham na sociedade. Estes últimos, auto intitulam-se de agentes sociais – políticos e militantes, que ainda acreditam ser possível mudar a forma de produção e reprodução da cidade a partir da construção da casa - como pensava o grupo Arquitetura Nova, na década de 1970.

Mas, o que significa hoje, depois das mudanças históricas apresentadas, depois da institucionalização em políticas oficiais, grande parte do ideário das assessorias, e também dos próprios movimentos, para onde forma as dimensões emancipatórias, por exemplo?

Da autonomia caminha-se para uma forma consentida e vista como virtuosa de gestão da precariedade, da necessidade, da falta de casa, elemento estruturador das possibilidades de acesso à cidade, assim como para a produção de territórios urbanos, caracterizados por uma mistura entre mutirões autogeridos e mutirões oficiais, que demarcam com clareza uma outra forma, bastante específica, de intervenção e produção do espaço urbano, pelo Estado. (RIZEK, 2003 p.9).

Parece que, com o passar dos anos, não se conseguiu fugir daquele debate proposto ainda na década de 1970 por Francisco de Oliveira e Roberto Schwartz, sobre a autoconstrução como colaboradora¹¹⁸ da acumulação capitalista. O fato “novo” foi que se inseriu um mediador na história: as assessorias técnicas. Essas trabalharam a partir da seguinte perspectiva: à medida que aumentavam as carências de moradia e as dificuldades de acesso à cidade, aumentavam as oportunidades de trabalho para essa especialidade. Uma especialidade que se tornou demanda.

Criou-se então, uma demanda por técnicos, com as seguintes especialidades: lidar com carências, minimizar conflitos e situações limite, conter demandas e estabelecer uma mediação, que destensione as relações entre um Estado, cada vez mais enxuto para as questões sociais, e sua população. Problemas de ordem estrutural são administrados como numa gestão de precariedades, na qual a população é chamada para participar (RIZEK, 2003).

A participação da população que na democracia plena que buscamos deveria dar-se por meio da universalização do acesso à informação e a conseqüente capacidade de participação política é assim reificada e transferida para o âmbito limitado do instrumental imediato. Por esse procedimento a população é solicitada a opinar sobre questões que caberiam aos técnicos resolver, como a maior ou menor conveniência do uso do tijolo ou do bloco de concreto, ou ainda, da sua substituição pelo bloco de adobe. Mas enquanto isso permanece excluída e ignorante sobre a dívida externa, desemprego, recessão e tantos outros problemas mais graves abrangentes. É em síntese uma ilusão de participação, um surrogato de democracia. (BOLAFFI, 1986).

Por mais virtuosas as experiências que se possam destacar sobre as assessorias, e não deixando de reconhecer algumas importantes contribuições das mesmas, não há como estas escaparem às determinações macro-estruturais, uma vez que as assessorias trabalham para o Estado, absorvendo parte de suas “obrigações”.

Mas não se deve esquecer que essas determinações macro-estruturais, que fizeram com que as assessorias se combinassem perfeitamente com a reforma do Estado não são peculiaridades brasileiras, e que os percursos percorridos por essas entidades remontam um quadro mundial de incorporação de preceitos neoliberais na condução das economias nacionais. O que acaba por

¹¹⁸ Ver nota sobre a questão na introdução deste trabalho.

legitimar políticas públicas com menor atuação do Estado e maior participação das organizações sociais.

E, ao que tudo indica, esse fato não parece se configurar como uma situação emergencial, ou exceção.

Há outro ponto que parece ser relevante para encerrar este trecho da pesquisa, trata-se do perfil das Assessorias. Além da discussão já exposta, serão tomados como base bibliográfica as pesquisas feitas por Joel Pereira Felipe¹¹⁹ e Caio Santo Amore Carvalho¹²⁰, que foram, em grande parte, confirmadas nas entrevistas realizadas por meio desta pesquisa¹²¹.

As assessorias técnicas têm, enquanto estruturas organizacionais, suas direções e mesmo a maioria de sua formação centradas na figura de arquitetos, que mesmo por coordenação colegiada direta, são associados como verdadeiros donos. As alternâncias de cargos são poucas, a não ser quando há o afastamento de um dos seus membros, para ingresso em alguma administração pública, como já visto¹²².

Sobre as fontes de financiamento, poucas têm conseguido se manter exclusivamente com trabalhos de assessoria técnica, financiada pelo Poder Público. Algumas conseguem financiamentos externos em programas específicos, e muitas outras têm se lançado cada vez mais no mercado de trabalho, constituindo uma clara faceta de escritório de arquitetura, que muitas vezes tem se sobreposto ao trabalho enquanto assessoria.

O perfil dos membros das assessorias se configura da seguinte forma: a maioria teve nesse tipo de trabalho sua primeira experiência profissional, participou de atividade de militância estudantil na época da graduação, é jovem (80,9% até 35 anos), pertencente a famílias de classes média e média alta (famílias com renda entre 10 e 30 salários mínimos) e exerce atividades profissionais simultâneas, como docência ou escritório próprio (85%).

¹¹⁹ PEREIRA, Joel Felipe, 1997, *op. cit.*

¹²⁰ *Op.cit.*

¹²¹ Ver entrevista com Assessoria Técnica GTA, em anexo.

¹²² Há casos desse tipo, nas prefeituras de Embu, Santo André e Diadema.

CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO¹²³

3.1 Origens do CRESOL

O Programa Crédito Solidário do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Governo Federal), foi criado após demanda apresentada pelas entidades nacionais de movimentos populares, como CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores, MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP – União Nacional dos Movimentos Populares e CMP – Central dos Movimentos Populares. Frente à ausência de projetos habitacionais que atendessem famílias de baixa renda, essas entidades encaminharam uma proposta que se diferenciava das demais, por ser voltada ao cooperativismo e associativismo, com o intuito de fortalecer as práticas da “autogestão” e da organização popular. A proposta pretende constituir o primeiro programa habitacional com juros zero do Governo federal.

Os antecedentes de programas habitacionais com experiências “autogestionárias” que inspiraram o Programa Crédito Solidário são diversos, mas principalmente a idéia de retomar o FUNAPS – Comunitário¹²⁴ impulsionou os movimentos populares a conceber o Programa. O ABC paulista abriga várias dessas experiências, em sua maioria exitosas, muitas delas realizadas também por meio do CDHU. São exemplos também, desse tipo de experiência, as prefeituras de, São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, bem como alguns mutirões financiados por entidades internacionais no Ceará.

Fora do Brasil existem outros exemplos, entretanto o que mais influenciou movimentos e assessorias técnicas brasileiras – desde a época do FUNAPS – foram as Cooperativas Uruguaias de Ajuda Mútua, que, em outro contexto,

¹²³ Para a caracterização do Programa foram utilizados dados disponíveis em: www.cidades.gov.br, acessado em 10 de agosto de 2006, além de apostilas da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades. Ambas disponibilizadas em Seminário de Capacitação do Programa Crédito Solidário em São Paulo, no mês de julho de 2006. Também serviram de base entrevistas coletadas pela autora (em anexo), com movimentos populares, Poder Público, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, além de publicações dos próprios movimentos populares, assessorias técnicas e órgãos públicos (constam na bibliografia).

¹²⁴ Da gestão Luiza Erundina, PT em São Paulo, 1989-1992. Inclusive muitos dos movimentos e técnicos que participaram do FUNAPS, participaram também da elaboração do Crédito Solidário e estão presentes na coordenação do Programa.

atuavam como agentes promotores dos empreendimentos e colocavam como alternativa a propriedade cooperativada¹²⁵.

A partir desse quadro de experiências bem sucedidas, tanto nacional, como internacionalmente, com a ascensão de um partido de natureza socialista ao governo federal em 2002¹²⁶, criou-se condição política e institucional de se resgatar essas experiências, agora sob o formato de política nacional, com o intuito de se elevar e afirmar a importância de grupos populares organizados.

3.2 Caracterização do Programa

O Programa Crédito Solidário, criado em 2004¹²⁷, é um programa de financiamento habitacional para famílias de até 3 salários mínimos. Sua fonte de recursos é o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS¹²⁸. E faz parte do Programa de mesmo nome, Crédito Solidário, que contou com R\$ 500 milhões até o momento, sendo que cerca de R\$ 350 milhões foram liberados diretamente para a construção das casas e R\$ 150 milhões para a constituição dos subsídios e fundos de aval.

As principais diferenças dos demais programas habitacionais são: exclusividade de participação para famílias organizadas em entidades da sociedade civil - com renda mensal de no máximo 3 salários, e o financiamento a juros zero.

Sobre a participação de pessoas de baixa renda no Programa, é permitida também, a participação de famílias com renda bruta mensal entre 3 e 5 salários mínimos, desde que limitadas a 35% de composição do grupo associativo. No caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões

¹²⁵ Uma das principais diferenças das Cooperativas Uruguaias em relação, tanto ao FUNAPS, como ao Crédito Solidário é a relação de cooperativismo que se estabelece antes e depois da construção das casas. No caso das Cooperativas Uruguaias havia um sentido maior de associativismo, que se expandia para além da habitação, mais próximo às idéias da “Economia Solidária”.

¹²⁶ Apesar de outro contexto e outras bases institucionais, era o mesmo PT do FUNAPS – Comunitário que ascendia pela primeira vez ao Governo Federal, o que gerou uma série de expectativas nos movimentos populares em relação a antigas demandas não atendidas, como a criação de um programa nos moldes do Crédito Solidário, agora em nível nacional.

¹²⁷ Através da Resolução nº. 93, de 28/04/2004 e da nº. 11 de 14/05/2004 que o regulamenta. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 29 de julho de 2006.

¹²⁸ Criado pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, conforme Resolução 93/04 e regulamentado pelo Ministério das Cidades nas disposições da Instrução Normativa 11/04. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 29 de julho de 2006.

metropolitanas e capitais estaduais, essa porcentagem diminui para 20% do grupo associativo.

Os participantes do Programa são assim denominados:

- **Gestor de aplicações:** Ministério das Cidades;
- **Agente operador e financeiro:** Caixa Econômica Federal;
- **Agentes organizadores:** Cooperativas, Associações ou Entidades da Sociedade Civil, com fins habitacionais;
- **Agente fomentador:** Poder Público Estadual ou Municipal;
- **Beneficiário ou tomador:** Famílias contratantes.

As modalidades aceitas para financiamento são: construção, aquisição de terreno e construção, aquisição de imóvel novo, conclusão, ampliação e / ou reforma e aquisição de material para construção.

Para as regiões metropolitanas, capitais estaduais ou municipais com mais de 50 mil habitantes, podem ser financiadas até 200 unidades, e para os demais municípios até 100 unidades, por entidade.

Processo de Seleção, documentação, gastos e análises:

Em seu primeiro ano de funcionamento havia uma data estabelecida para o recebimento das propostas, as Cartas-Consulta, contendo as informações básicas do empreendimento, preenchidas pelas Cooperativas e Associações. Mas, a partir de uma série de reivindicações dos movimentos populares organizados, em 2005, a apresentação das propostas ao Ministério das Cidades para prévia seleção, pode ser feita em qualquer momento.

Para que seja possível compreender a aplicação do Programa, suas prioridades, e principalmente sua forma de funcionamento (documentação necessária e gastos) - considerada extremamente burocrática pela grande maioria dos agentes envolvidos - serão mostrados abaixo alguns detalhes sobre a forma de escolha das entidades, os documentos exigidos, as análises a que são submetidos todos os envolvidos e como se dá o financiamento¹²⁹.

Sobre a **escolha das Entidades** pelo Ministério das Cidades, são consideradas prioritárias as propostas que apresentem, em maior número, as seguintes características¹³⁰:

¹²⁹ A lista completa de documentos e exigências para participação do Programa encontra-se em anexo.

¹³⁰ Sobre os critérios de desempate, ver documento em anexo.

- a) Atendam regiões metropolitanas ou capitais estaduais, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem uma maior quantidade populacional;
- b) Apresentem grupo associativo composto, em sua maioria, por beneficiários finais com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos;
- c) Apresentem maior valor de contrapartida em relação ao valor de investimento total¹³¹;
- d) Atendam a população residente em área de risco, insalubre ou de degradação ambiental;
- e) Estejam em estágio mais avançado de elaboração de projeto ou de licenciamento nos órgãos competentes;
- f) Tenham sido priorizadas, através de documentação pertinente, por Conselhos Estaduais ou Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou órgãos equivalentes.

As propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades têm 60 dias, a contar da data de convocação da Caixa Econômica Federal, para apresentação do projeto e toda documentação (nesta fase devem ser apresentados os documentos exigidos para obtenção do Crédito – “pré-viabilidade”).

A documentação exigida nessa fase, mais o curto espaço de tempo oferecido pelo Ministério são uns dos problemas apontados pelos movimentos populares organizados. Uma vez que, depois de terem que arcar com os altos custos dessa documentação (pode chegar a mais de R\$ 20.000,00)¹³², ainda não é garantido que essas entidades consigam obter o Crédito, fazendo com que “percam” esse investimento.

Os documentos exigidos podem ser divididos em quatro “blocos”. O primeiro referente aos pré-viabilidade (19 documentos), nos quais constam carta proposta da entidades, ante-projetos, matrícula do terreno, memoriais, orçamentos, etc. O segundo bloco de documentos a ser enviado é também chamado pré-viabilidade (9 documentos), mas estes devem ser enviados depois da primeira aprovação, entre os quais devem ser apresentados, projeto de arquitetura, certidões de terreno, comprovante de recolhimento de tarifas, depósito de contrapartida, abertura de conta, etc. Para o terceiro bloco são exigidos os documentos para a fase de construção (4 documentos), planilhas, comprovantes de pagamentos de tributos, etc. E finalmente, para o quarto bloco,

¹³¹ Sobre esse item, os movimentos populares têm uma posição muito bem definida, uma vez que o maior problema nos financiamentos é a contrapartida. A proposta deles é que se retire esse item das condições prioritárias para escolha das entidades, ou que no mínimo o item passe para último da lista.

¹³² Segundo informações dos movimentos participantes do Programa em Embu das Artes.

devem ser enviados os documentos (4 documentos) para liberação da última parcela, tais como, recebimento da rede de infra-estrutura , averbação, etc.

Junto aos gastos, para o envio da documentação **inicial** exigida, ainda há taxas para análise de engenharia e taxas para análise jurídica.

Para análise de engenharia, deve ser paga, pelo “Agente Organizador” uma taxa de R\$ 200,00 + 7 (n-1), limitada a R\$ 1.640,00, sendo n = número de unidades habitacionais do empreendimento proposto. Mas, caso esteja previsto em projeto a construção de unidades habitacionais diferentes, deve ser adicionada mais uma parcela à taxa, conforme a seguinte fórmula: Parcela = 30 (UT – 1), limitada a R\$ 90, 00, sendo UT = número de unidades de tipos diferentes. O valor total deverá ser entregue 50% na entrega da documentação e 50% antes da contratação.

Para a análise jurídica, deve ser paga, pelo “Agente Organizador”, uma taxa, à vista, na entrega da documentação, de R\$ 500,00 por empreendimento.

Os gastos apresentados até agora compreendem apenas a documentação inicial, para participação no processo de seleção. A grande maioria das entidades pára por aqui, não sendo chamada para a próxima etapa, tendo assim que arcar com esses gastos iniciais, sem retorno.

Para as entidades selecionadas, depois de aprovado o empreendimento, vêm os gastos com a análise cadastral, o que deve ser pago à vista, de acordo com o valor constante na Tabela de Tarifas da CAIXA (atualmente R\$ 13,50)¹³³, referente a cada proponente ao financiamento. E por fim, na contratação, deve ser pago, também à vista, na assinatura do contrato, o valor de R\$ 200, 00, além de mensalidade referente ao Seguro de Morte ou Invalidez Permanente - MIP e Danos Físicos do Imóvel - DFI¹³⁴.

Vale lembrar que também há encargos em decorrência do financiamento. O que faz com que os movimentos populares organizados digam que não se trata de juros zero, pois as parcelas não são fixas. Na fase de construção e carência, além dos seguros, já citados, há correção monetária sobre o saldo devedor do

¹³³ Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 29 de julho de 2006.

¹³⁴ O seguro MIP é calculado de acordo com a idade do beneficiário e o DFI é calculado de acordo com o valor de avaliação do imóvel, e ambos são obrigatórios.

financiamento, e na fase de amortização (depois do crédito da última parcela) continuam os mesmos seguros da fase de construção/ carência, mais as parcelas de amortização do financiamento (calculadas pela Tabela *Price*¹³⁵ à taxa de juros de 0,0%) **com correção monetária**. Esses encargos mensais da fase de amortização são pagos diretamente pelos beneficiários, mensalmente.

Constam ainda da documentação a ser enviada, algumas análises, sobre os beneficiários, o grupo associativo, os vendedores (se for o caso), o imóvel, a associação e o empreendimento¹³⁶.

Sobre a análise dos beneficiários, além da documentação enviada, é feita também uma pesquisa cadastral, que segundo os movimentos participantes entrevistados, “é onde moram nossos problemas”. Caso a família não dê como garantia a “caução” (e praticamente nenhuma pode dar), são feitas as verificações de restrições¹³⁷.

Segundo os movimentos populares entrevistados, o governo estadual quando faz financiamentos por meio do CDHU, depois de fazer a consulta ao SERASA, dá um prazo de 6 meses para regularização. Como precedente, os movimentos populares propõem que a Caixa Econômica Federal faça o mesmo.

Para a comprovação de renda, se for formal, deve ser feita com apresentação de contra-cheque, Declaração de Imposto de Renda, Carteira de Trabalho, Carnê Leão, extrato do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, etc. Se a renda for informal, são necessários documentos que evidenciem a renda declarada, tais como: movimentação bancária, comprovantes de pagamento de carnês e cartões de crédito, contas de água, energia, telefone, condomínio, aluguel, etc. Mesmo com a flexibilização de algumas formas de análise, aceitando a declaração de renda informal, por exemplo, a dificuldade de comprovação de renda continua ainda a ser um dos principais problemas de acesso a financiamentos.

¹³⁵ A utilização da Tabela *Price* também é alvo de críticas, por se tratar de uma tabela estrangeira e de complicado entendimento.

¹³⁶ A relação de todos esses documentos também se encontra em anexo.

¹³⁷ Tais como: regularidade do CPF - Cadastro de Pessoa Física, SERASA – Serviço de Proteção ao Crédito, CADIN – Cadastro Informativo de Débitos Não-Quitados (débitos federais), SCR/BACEN – Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (dívida vencida, baixada com prejuízo, informação omitida), CADMUT/ SIACI - Cadastro de Mutuários da Caixa Econômica Federal e Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (financiamento ativo e/ ou propriedade de imóvel no local de domicílio) e RPI – Relação de Pessoas Impedidas de operar com o Sistema Financeiro de Habitação.

Ainda sobre a documentação a ser apresentada, deve ser destacado que a mesma tem validade de apenas 30 dias. O que na maioria dos casos, tendo em vista a dificuldade de se reunir a documentação de um grupo grande de pessoas, fez com que diversas entidades tenham tido que renovar essa documentação mais de uma vez, o que ocasiona mais gastos.

Depois é procedida a análise do grupo, que deve formalizar diversas comissões, como a de acompanhamento de obras e de representantes. Em seguida são analisadas a entidade organizadora, o vendedor, o imóvel e o empreendimento.

Sobre a escolha do terreno¹³⁸, ao menos nas normativas, há a obrigatoriedade de o empreendimento estar inserido ou junto à malha urbana, com infra-estrutura básica de água, luz, ruas, esgoto e coleta de lixo¹³⁹.

Sobre a escolha dos terrenos, há dois problemas apontados pelos movimentos populares participantes. Um deles é referente à localização, uma vez que, em grandes capitais e regiões metropolitanas é praticamente impossível encontrar terrenos “inseridos, ou junto à malha urbana” pelo valor do financiamento recebido, sem contar que ainda há os gastos com a construção das unidades. E o outro é sobre a autorização do proprietário, no caso da modalidade: aquisição de material de construção, pois nesse caso a terra não precisa ser adquirida antes, bastando a autorização para que o financiamento seja liberado e as obras comecem. Essa situação, segundo os movimentos participantes, pode gerar uma relação de dependência dos moradores para com o proprietário, principalmente quando houver relações de trabalho envolvidas, como no caso de áreas rurais.

Sobre os “Agentes Organizadores”: as cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil, conforme consta nas normativas do Programa, têm um papel definido, e entre seus deveres estão¹⁴⁰: organizar os participantes, legalizar o empreendimento, prestar assistência jurídica, apresentar demonstrativos mensais de orçamento, etc.

¹³⁸ A lista de documentos referente aos terrenos admitidos, também se encontra em anexo.

¹³⁹ O que, por meio dos estudos de caso, pôde-se observar que, salvo exceções não se deu.

¹⁴⁰ A lista completa de “deveres” dos “agentes organizadores” também se encontra em anexo.

Na maioria dos casos analisados, essas “tarefas” de obrigação dos Agentes Organizadores são divididas entre a Associação de Moradores, um sindicato e a própria Assessoria Técnica, uma vez que a grande maioria das Associações de Moradores não possui estrutura física para arcar com a administração exigida.

Sobre o trabalho “técnico social” ¹⁴¹: deverá fazer parte do Programa um agente técnico social para realizar tarefas como, auxiliar na formação da nova comunidade, esclarecer dúvidas acerca do Programa, etc.

Sobre o financiamento, liberação e prazos: o valor de empréstimo é composto por custos diretos e indiretos. Os diretos são: terreno, projetos, infraestrutura interna, habitação e equipamentos comunitários. Os indiretos são: despesas de legalização e trabalho social.

O financiamento é de no máximo, 95%, levando-se em consideração: o porte e a localização do município, se é área urbana ou rural, a capacidade de pagamento dos beneficiários e o valor de avaliação do imóvel. A contrapartida ¹⁴² é de no mínimo 5% do valor do Investimento (pode ser em dinheiro, bens ou serviços).

O valor financiado é concedido diretamente às famílias, a partir de proposta aprovada pela CAIXA, na forma associativa, de acordo com as normas gerais do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Social - FDS. São feitas pesquisas cadastrais e análises de capacidade de pagamento das famílias apresentadas pelo Agente Organizador, de acordo com a documentação pessoal e de renda, conforme já visto.

Talvez esse seja o ponto mais nevrálgico das críticas feitas ao Programa, pois a “forma associativa” que consta nos contratos de financiamento, não trata do financiamento coletivo, em nome da entidade organizadora, como descrito na proposta original encaminhada pelos movimentos populares, para que estes gerissem o empreendimento do começo ao fim. Segundo os movimentos

¹⁴¹ O valor pago a esse Agente Técnico está incluído no Projeto Social, exigido já no envio da documentação inicial para obtenção do Crédito (“pré-viabilidade”), e está incluso como custo indireto, compondo o valor do investimento (até R\$ 150,00 por família).

¹⁴² A contrapartida exigida, como já visto, é um dos pontos de críticas por parte dos movimentos populares, pois para estes um programa que pretende atender famílias de baixíssima renda não pode exigir contrapartida, além do fato da contrapartida não constar na proposta original encaminhada pelos movimentos organizados ao Governo Federal.

participantes essa cláusula, “forma associativa” só continuou a fazer parte do Programa como uma maneira de vincular os participantes de forma negativa, gerando penalizações caso alguma família não consiga arcar com o pagamento.

Sobre a renda mensal exigida, esta pode ser composta por mais de um membro da família, e o comprometimento com o pagamento do financiamento deve ser de no máximo 25% da renda apurada.

Há limites para o valor do financiamento e a liberação desses recursos¹⁴³, bem como sobre a utilização do FGTS. Dependendo da localização do empreendimento o valor a ser financiado pode chegar a R\$ 25.000,00.

Sobre os regimes de construção, fiscalização e movimentação de recursos: a construção pode ser realizada em regime de mutirão assistido, autoconstrução assistida ou administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para serviços especializados.

Interessante observar que, por meio de análise das primeiras entidades selecionadas em 2004, as escolhas sobre os regimes de construção foram as seguintes: 30% optaram por administração direta, 26% por autoconstrução, 24% por mutirão e 19% por contrato de serviços de terceiros.

Esses dados, apesar de não representarem o total de entidades que já participaram do processo de seleção, são uma amostragem significativa das preferências dos movimentos populares. Por meio desses números, que mostram que a maioria das entidades optou por administração direta, pode-se depreender que as mesmas vêem nessa opção uma forma de gestão e maior participação no Programa. Ou seja, não se trata necessariamente de um Programa de construção por mutirão, como por muitos é associado, apesar da porcentagem de escolha por esse regime ainda ser alto e talvez até por uma questão cultural. Outra exploração que pode ser feita por meio dessa análise, é que os movimentos tenderam a escolher o regime de construção de acordo com suas bandeiras históricas de reivindicação, “mais autogestão e menos mutirão”.

Ainda há que se falar sobre as garantias exigidas, fator importante de análise do Programa, pois a exigência dessa contrapartida é considerada pela

maioria dos movimentos populares participantes um dos pontos que descaracteriza o Programa.

Sobre as garantias: são três, basicamente, os tipos de garantias que precisam ser dadas, além da contrapartida pelas famílias: caução, alienação fiduciária (adotada quando não for possível constituir garantia real individualizada) e fundo garantidor¹⁴⁴ (adotado quando não for possível comprovar a titularidade/propriedade definitiva do imóvel de forma individualizada). Neste último caso, a dívida e a prestação, sem seguros, são acrescidas em 19,85%¹⁴⁵.

A necessidade de garantias, assim como de contrapartida, são pontos de intensas reclamações dos movimentos populares. Pois, no caso das garantias, estas encarecem as prestações e aumentam o valor final do empreendimento (aumento de aproximadamente 20%). Segundo as entidades participantes, por se tratar de um Programa voltado para as classes de mais baixa renda, não deveriam ser exigidas garantias (uma vez que, para eles, a própria titularidade do financiamento já bastaria), ou deveriam, ainda, ser pensadas outras formas de contrapartida.

¹⁴³ Esses limites dependem da região em que será executado o empreendimento, uma tabela mais completa com essas informações encontra-se em anexo, bem como maiores informações sobre a liberação dos recursos e prazos.

¹⁴⁴ O Fundo Garantidor é constituído por um grupo associativo, no qual todos os associados serão “solidários à solvabilidade do grupo”. Segundo a Caixa: o Fundo Garantidor “será integralizado mediante aporte de parte dos recursos concedidos ao mutuário, a título de financiamento habitacional, equivalente a 19,85% do valor destinado às obras”. Esses recursos são depositados em conta administrada pela CAIXA e terão rentabilidade à taxa SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, e só serão movimentados para a cobertura de inadimplência no pagamento de encargos mensais ou liquidação antecipada das dívidas de todos os participantes do grupo associativo. A dívida final será então, o valor de financiamento liberado para obras menos o valor retido pela CAIXA para constituição do Fundo Garantidor.

¹⁴⁵ Em anexo encontra-se um quadro que traz a simulação da prestação final, já com os acréscimos referentes ao Fundo Garantidor e seguro. Bem como outros quadros que exemplificam um financiamento na fase de amortização e o valor das prestações em diversas regiões do país.

3.3 Resumo do Programa Crédito Solidário (quadro 3)

PRÉ- REQUISITOS DOS BENEFICIÁRIOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ter cadastro aprovado, possuir capacidade de pagamento, ser maior de 18 anos ou emancipado, ser brasileiro nato ou naturalizado ou, se estrangeiro, deter visto permanente no País, - Não ser proprietário de imóvel residencial situado no local de domicílio, exceto na modalidade conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional; - Não ter outro financiamento habitacional ativo nas condições do FDS, do Sistema Financeiro da Habitação - SFH ou do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; - Ser vinculado à cooperativa ou associação com fins habitacionais, cuja proposta tenha sido selecionada pelo Ministério das Cidades.
MODALIDADES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de terreno e construção. - Construção em terreno próprio - Ampliação e/ou reforma.
LIMITES DE FINANCIAMENTO	<p>Para aquisição de terreno e construção, construção e aquisição de material de construção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Até R\$ 25.000,00 (região metropolitana de São Paulo/ RJ); • Até R\$ 20.000,00 (demais regiões metropolitanas); • Até 10.000,00 (demais municípios e área rural). <p>Para conclusão, ampliação e/ ou reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municípios de até 50 mil habitantes e área rural: até R\$ 7.500,00; • Demais municípios: R\$ 10.000,00.
LIMITE DO VALOR DE AVALIAÇÃO DO IMÓVEL	<p>Até R\$ 40.000,00 (regiões metropolitanas)</p> <p>Até R\$ 35.000,00 (demais regiões)</p>
TAXA DE JUROS	Não há cobrança de juros.
COMPROMETIMENTO DA RENDA	Até 25% da renda familiar bruta, considerando-se o encargo mensal total e a capacidade de pagamento do beneficiário apurada pela CAIXA.
PRAZOS	<p>De construção/Carência:</p> <p>- De 4 a 18 meses</p> <p>De amortização:</p> <p>- De 36 a 236 meses</p> <p>Total:</p> <p>240 meses</p>
ENCARGOS À VISTA ATÉ A CONTRATAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Taxa de Pesquisa cadastral - conforme tabela de tarifas da CAIXA - Taxa de Abertura de Crédito – TAC - R\$ 200,00. - Primeiro Prêmio Mensal de Seguro.
ENCARGOS MENSIS FASE DE CONSTRUÇÃO/CARÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Prêmios de seguro - Correção monetária sobre o saldo devedor.
ENCARGOS MENSIS NA FASE DE AMORTIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Prestação de amortização (a) - Prêmios de Seguro - Correção monetária sobre a prestação (a)
PLANO DE REAJUSTE	<ul style="list-style-type: none"> - A prestação de amortização (a) e o saldo devedor são atualizados mensalmente pelo índice de remuneração básica aplicado aos depósitos em caderneta de poupança com aniversário no dia 1º (primeiro) do mês. - Os prêmios de seguro são recalculados a cada período de doze meses, no dia do aniversário do contrato.

3.4 Problemas e sugestões sobre o Crédito Solidário ¹⁴⁶

Além dos já apresentados no decorrer da caracterização do Programa, abaixo serão pontuados os principais problemas. Também será apresentada a avaliação geral do Programa pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que participou como representante de vários movimentos, dos diversos Seminários Regionais organizados pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, com o intuito de apresentar e discutir as regras do Programa.

Segundo o Fórum Nacional pela Reforma Urbana - FNRU, grande parte dos problemas apresentados no Programa é de responsabilidade tanto da Caixa, como do Ministério das Cidades, que acabaram construindo um programa que se enquadrava na lógica dos financiamentos tradicionais, sem que se construíssem novas regras de financiamento mais adequadas a um banco público, com finalidade social e a uma faixa de baixíssima renda.

Principais Problemas:

Para este tópico foram coletadas informações junto às lideranças de movimentos populares entrevistados, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, bem como a sistematização dos problemas levantados por participantes do Programa nas Oficinas de Capacitação realizadas pelo Ministério das Cidades, na etapa São Paulo.

- Um dos problemas freqüentemente apontado pelos movimentos, e que parece justificar a decorrência da maioria dos outros problemas, é o fato de o Programa Crédito Solidário, apesar de ser uma demanda popular, não ter sido construído coletivamente. Os Seminários realizados pelo Ministério das Cidades e Caixa, tinham a intenção apenas de apresentar e referendar o Programa.

- A supervalorização de terrenos legalizados dentro das regiões metropolitanas;

- A exagerada burocracia do Programa Crédito Solidário.

¹⁴⁶ Os problemas e sugestões apresentados foram sistematizados em função de entrevistas com movimentos participantes do Programa, da Oficina de Capacitação, já citada, e de atas das reuniões do Ministério das Cidades e Caixa com o FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

- O fato de não haver entrosamento entre estados e municípios na forma de parcerias, lembrando que os mesmos não foram consultados durante a concepção do programa, foram apenas convidados a participar.

- A falta de conhecimento sobre o Programa pelos funcionários da CAIXA.

- Embora óbvia, para uma instituição bancária, é muito criticada a lógica de quanto menor a renda da família, maiores as garantias exigidas. Sobre este ponto, o extinto Banco Nacional de Habitação - BNH é lembrado pelos movimentos populares, como uma instituição que não funcionava, a *priori*, como um banco.

- É muito criticada também, a maneira como o Programa não consegue se moldar as diversas especificidades locais. O caso de São Paulo, por exemplo, além de terras de valor elevado (apesar de haver diferenciação do valor do crédito para regiões metropolitanas, ainda assim é insuficiente), as operações de cooperação com o município (prerrogativa do Programa) não têm funcionado. A exemplo do Movimento dos Catadores, que a partir do Programa conseguiu a liberação de terra da União para a construção de unidades habitacionais, mas a prefeitura do município ainda não liberou a terra (que fica na Luz, bairro que passa por “revitalização”), e os prazos para início da construção estão apertados. Os movimentos cobram uma postura mais firme do Governo Federal, que não os fizesse depender tanto de prefeituras e estados que não trabalham em “parceria”.

- Ainda em relação à São Paulo, tem-se colocado que para conseguir construir uma unidade com o valor que é fornecido, esta deve ser um embrião. O que para os movimentos induz à favelização. A postura da maioria dos movimentos em São Paulo é não aceitar unidades habitacionais com menos de 42m² de área útil¹⁴⁷.

- Uma crítica recorrente, é sobre a necessidade de programas mais completos, com geração de renda, acompanhamento social e pós - ocupacional, lembrando que a questão da moradia não se restringe apenas a casa.

¹⁴⁷ A postura dos movimentos populares em São Paulo representa um avanço, uma vez que são conhecidos os problemas tanto de habitações muito pequenas - embora 42m² ainda seja muito pequeno - como dos embriões. Que costumemente acabam não tendo a ampliação prevista por falta de recursos financeiros, gerando grande desconforto para as famílias, que na maioria das vezes são grandes e acabam “se espremendo” em 30m². Além do fato de que, quando essas ampliações são feitas, em sua maioria são realizadas com materiais inadequados e sem nenhuma orientação técnica.

Sugestões apresentadas:

Também para este tópico foram coletadas as sugestões formuladas, principalmente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana¹⁴⁸, bem como das lideranças de movimentos populares entrevistados.

- Sobre a contrapartida de 5%, esta poderia ser contabilizada por meio da prestação de serviço;

- Os recursos do Crédito Solidário deveriam aumentar para R\$ 28.000,00 em todo o Brasil;

- A Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, a CEF e o Banco do Brasil, deveriam abrir mão de suas cotas, para que pudesse ser ampliado o subsídio e um número maior de famílias de baixa renda pudesse ser atendido;

- O Fundo Garantidor deveria ser opcional, de acordo com cada grupo beneficiado, sem que seja necessária Alienação Fiduciária;

- Sobre o problema do seguro, existem duas propostas: Seguro de Crédito Interno: a família pagaria durante o período de construção um seguro de R\$ 34,00 por mês para um financiamento de R\$ 10.000,00, depois regularizaria o terreno e ofereceria garantia real. E a outra seria um Aval Solidário: proposta apresentada por Daniel Nolasco (Ministério das Cidades), na qual seria somado ao financiamento um valor a mais (10-15%) e esse valor ficaria na conta de cada família como garantia solidária. Se o mutuário pagar nas datas poderia saldar as últimas prestações ou a Associação poderia utilizar esse recurso para projetos coletivos. Caso não consiga pagar, a Caixa tiraria o valor dessa conta. O Fórum Nacional de Reforma Urbana não aponta essa proposta como ideal, pois para este, o que deveria ser feito é: “que a Caixa cumprisse a lei (Estatuto) e reconhecesse os terrenos concedidos ou cedidos, como garantia do financiamento”;

- Sobre as parcerias com Prefeituras e Estados, Jorge Hereda (atual vice-presidente de Desenvolvimento Urbano da Caixa) apontou a possibilidade de

¹⁴⁸ Há uma carta assinada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, juntamente com outras entidades representativas de movimentos populares, com críticas e sugestões acerca do programa. Esta se encontra em anexo.

passar para o Programa de Subsídio à Habitação - PSH os financiamentos inferiores à R\$ 5.000,00 e 6.000,00 articulando os níveis locais de governo;

- A matrícula coletiva do terreno poderia ser aceita até o final das obras, como garantia.

- Sobre o subsídio em relação ao salário, a sugestão é que haja um escalonamento maior dos valores subsidiados a partir de 2 salários. Pois até 2 salários os valores de subsídio são bem altos, mas a partir de 3 salários os subsídios despencam desproporcionalmente, quando ainda se está falando de famílias de baixa renda, principalmente em regiões metropolitanas.

Uma das propostas que saiu das Oficinas de Capacitação realizadas pelo Ministério das Cidades, foi a criação de um Núcleo de Habitação de Interesse Social - N-HIS. Essa proposta foi elaborada pelo próprio Ministério em conjunto com o Conselho das Cidades. O Núcleo terá por objetivo, promover articulação entre Sociedade Civil, entes Públicos Locais e Assistências Técnicas, reconhecendo o nível local como base legítima e efetiva de protagonismo nas questões urbanas. E como forma de se estabelecer uma ponte com o Ministério das Cidades, que terá no N-HIS um órgão que deverá fazer a gestão, supervisão e controle locais, além de levar problemas e sugestões.

Em resposta aos Seminários Regionais, foi encaminhada uma carta elaborada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, fóruns regionais e movimentos populares, ao Ministro das Cidades e ao presidente da Caixa, solicitando a revisão e alteração de regras que, segundo os movimentos, inviabilizam o programa tal como ele foi pensado. Essa carta¹⁴⁹ é de dezembro de 2004 e a maioria das propostas encaminhadas ainda não foi incorporada ao Programa.

A seguir serão mostradas as principais modificações que o Programa passou, desde sua criação.

¹⁴⁹ Essa carta é um manifesto dos movimentos populares nacionais com críticas e sugestões ao Programa, encontra-se em anexo.

3.5 Mudanças do Programa desde a sua criação em 2004

Diferente da chamada pública realizada em 2004, a partir de 2005 as entidades precisaram apresentar um plano de execução de obras mais detalhado. Segundo o arquiteto César Ramos, gerente de Projetos do Ministério das Cidades: "Será necessário indicar, por exemplo, terreno próprio ou com opção de compra para a construção das casas, o projeto arquitetônico da construção de casas e o orçamento necessário". O que segundo Ramos, aceleraria a análise de viabilidade técnica e financeira dos projetos e anteciparia a liberação dos recursos.

Essas mudanças, para muitos movimentos, significaram a inviabilização de participação no Programa, por ter aumentado as exigências com documentação, o que além de causar desgaste maior das organizações, gera um gasto inicial muito maior.

Outras duas mudanças significativas, respaldadas pelas normativas apresentadas abaixo, foram consideradas pelos movimentos participantes, como um forte avanço. A primeira delas foi a modificação da forma de acesso ao Programa, até 2005 havia a necessidade de se esperar uma chamada pública, e a partir de 2006 as propostas puderam ser apresentadas em qualquer tempo. A outra mudança foi a que estabeleceu o aumento dos valores para as unidades habitacionais a serem financiadas, bem como o aumento do número de entidades atendidas. Ambas as mudanças refletem o atendimento, embora parcial, de algumas das principais reivindicações dos movimentos populares. Denotando a intensa participação, envolvimento e expectativas das organizações populares em torno do Programa, desde a sua criação.

As normativas editadas depois da criação do Programa (Normativa nº. 93 de 28/04/2004 e a nº. 11 de 14/05/2004 que o regulamentou), que trazem alterações são as seguintes:

- Instrução normativa nº. 25 de 21/12/2004:
Reafirma e detalha a proibição da participação de famílias participantes de outros programas ou que já sejam proprietárias.
Coloca a possibilidade de o Agente Gestor poder rever os valores concedidos e fazer novos pedidos.

- Instrução normativa nº. 100 de 16/01/2005:
Institui o Fundo Garantidor, através do Conselho Curador de Desenvolvimento Social, como substituição de garantias reais.
- Instrução normativa nº. 38 de 28/12/2005:
Regulamenta o financiamento de aquisição de unidade já construída, com habite-se expedido há no máximo 180 dias.
Modifica os valores máximos de financiamento por região, passando a vigorar o seguinte quadro (quadro 4)¹⁵⁰:

Modalidades Operacionais	Municípios com até 50 mil habitantes e Área Rurais (em R\$ 1.000,00)	Municípios com população superior a 50 mil habitantes (em R\$ 1.000,00)	Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (em R\$ 1.000,00)	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo (em R\$ 1.000,00)
Conclusão, Ampliação e Reforma	7,5	10	10	10
Demais modalidades	10	10	20	25

Estabelece que as entidades proponentes pré-selecionadas na seleção 2004, que se encontram com projetos em análise, considerados viáveis pelo Agente Financeiro, ficam com seu prazo de contratação ampliado para o exercício de 2006.

- Instrução normativa nº. 5 de 31/01/2006:
Permite que o Agente Gestor proceda a alterações de valores concedidos, bem como do número de beneficiários e localização das propostas pré-selecionadas na seleção de 2004, consideradas viáveis, com justificativa até 31/03/2006.
- Instrução normativa nº. 15 de 15/06/2005:
Permite a construção em terreno próprio.
- Instrução normativa nº. 108 de 31/10/2006:
Por meio de decisão do CCFGTS o Programa poderá atender também famílias com renda até R\$ 1750,00.
Altera a normativa nº. 38 de 28/12/2005, aumentando o valor do financiamento para as regiões metropolitanas. Os municípios com população superior a 50.000 habitantes (para as demais modalidades) poderão ter até R\$ 15.000,00 de financiamento. E para as regiões metropolitanas, além de Rio de Janeiro e São Paulo, também passam a fazer parte Baixada Santista, Distrito Federal e Campinas. As avaliações de imóveis para essas regiões poderão chegar até R\$ 72.000,00. E o valor máximo de R\$ 25.000,00 poderá ser acrescido de 15%, ou seja, mais R\$3.750,00, com aval do Ministério das Cidades.

¹⁵⁰ Uma última normativa, de 31 de outubro de 2006 modifica alguns valores desse quadro, como será mostrado a seguir.

3.6 Panorama brasileiro de abrangência do Programa CRESOL¹⁵¹

Antes de se traçar um panorama brasileiro de abrangência do Programa, faz-se necessário saber as inúmeras dificuldades de acesso a essas informações. As justificativas, por parte do Ministério das Cidades foram inúmeras: ano eleitoral, programa novo, dificuldades internas, etc. Fato é que diversos dados estão centralizados nesses agentes e infelizmente não foi possível a montagem de um quadro nacional como se pretendia, mesmo com todo o empenho no sentido de fornecer informações, por parte de todos os Movimentos Populares solicitados.

O quadro a seguir (quadro 5)¹⁵² mostra o número de empreendimentos aprovados e viabilizados. Alguns dados interessantes de serem observados: o crescimento tanto no número de empreendimentos, como no valor unitário médio, o que se deve a fortes mobilizações por parte dos movimentos.

Programa CRESOL – Quadro resumo – Seleção e Contratações

Ano de Referência	Empreendimentos	N.ºde Unidades	Valor do Investimento (R\$)	Valor Unitário Médio (R\$)
2005*	23	1.618	20.224.043,53	12.499,41
2006*	55	2.932	47.375.620,51	16.158,12
Seleção **2006	91	8.241	139.800.172,97	16.963,98*
TOTAL	169	12.791	207.399.837,01	16.214,51

Última atualização em novembro/2006

* contratações até 29/09/2006

** seleção até 30/10/2006.

¹⁵¹ Os dados utilizados foram obtidos através de Oficina de Capacitação sobre o Programa, já citada, e segundo os próprios técnicos do Ministério responsáveis pelo Programa, ainda não há uma sistematização mais atual, embora afirmem já haver algumas modificações, estas só devem ser incorporadas a partir de dezembro de 2006.

¹⁵² Idem.

Um dado importante, mas que não foi possível totalizar, seria sobre a quantidade de propostas enviadas *versus* atendidas *versus* construídas. Mas é possível se ter uma idéia ao analisarmos os dados de 2004 (1º chamada nacional), quando em um universo de 2.759 inscritos, 684 entidades foram selecionadas e apenas 23 foram viabilizadas, ou seja, construídas.

A distribuição dos recursos do Programa para as regiões do Brasil foi a seguinte:

Por meio da Resolução, de nº. 109, o Conselho Curador do FDS redistribuiu entre as regiões os R\$ 200 milhões do orçamento do Crédito Solidário programados para este ano. Pela resolução, a Região Norte, fica com R\$ 24,59 milhões (12,3% do total); o Nordeste com R\$ 42,74 milhões (21,37%), o Sudeste com R\$ 61,76 milhões (30,885); o Sul com R\$ R\$ 41,28 milhões (20,64%) e o Centro-Oeste com R\$ 29,62 milhões (14,81%)¹⁵³.

A seguir serão mostrados alguns casos de projetos já iniciados, em diversas regiões do Brasil. Apesar desses casos não apresentarem dados tabuláveis, os estudos mostrados abaixo têm por intuito ilustrar as discussões apresentadas sobre o Crédito Solidário e mostrar diferentes formas de apropriação do Programa, sob os aspectos de: projetos, participação, materiais utilizados, regime de construção, envolvimento de agentes, inserção urbana, etc.

Dentre os exemplos abaixo o caso estudado com maior profundidade foi o de Roraima, por ter assim como no Embu (estudo de caso deste trabalho, mostrado mais à frente) se apropriado de forma mais completa do Programa, até então.

¹⁵³ Fonte: Jornal do Brasil 17/10/2006.

Santa Catarina:

A Associação Habitacional do Balneário de Camboriu – AHBC e a Cooperativa de Mão de Obra Alternativa – CMOA, foram as instituições responsáveis pela gestão do Crédito Solidário no município de Tijucas, SC, onde está sendo construído, desde 26 de dezembro de 2005, o Condomínio “Simon Bolívar”, com 144 unidades habitacionais.

A AHBC foi fundada em 1996 e conta com 590 associados em Tijucas e 850 nos municípios de Camboriu e Balneário de Camboriu.

A CMOA foi fundada em 1997 e conta com 700 cooperados, dos quais 80 estão em atividade na obra.

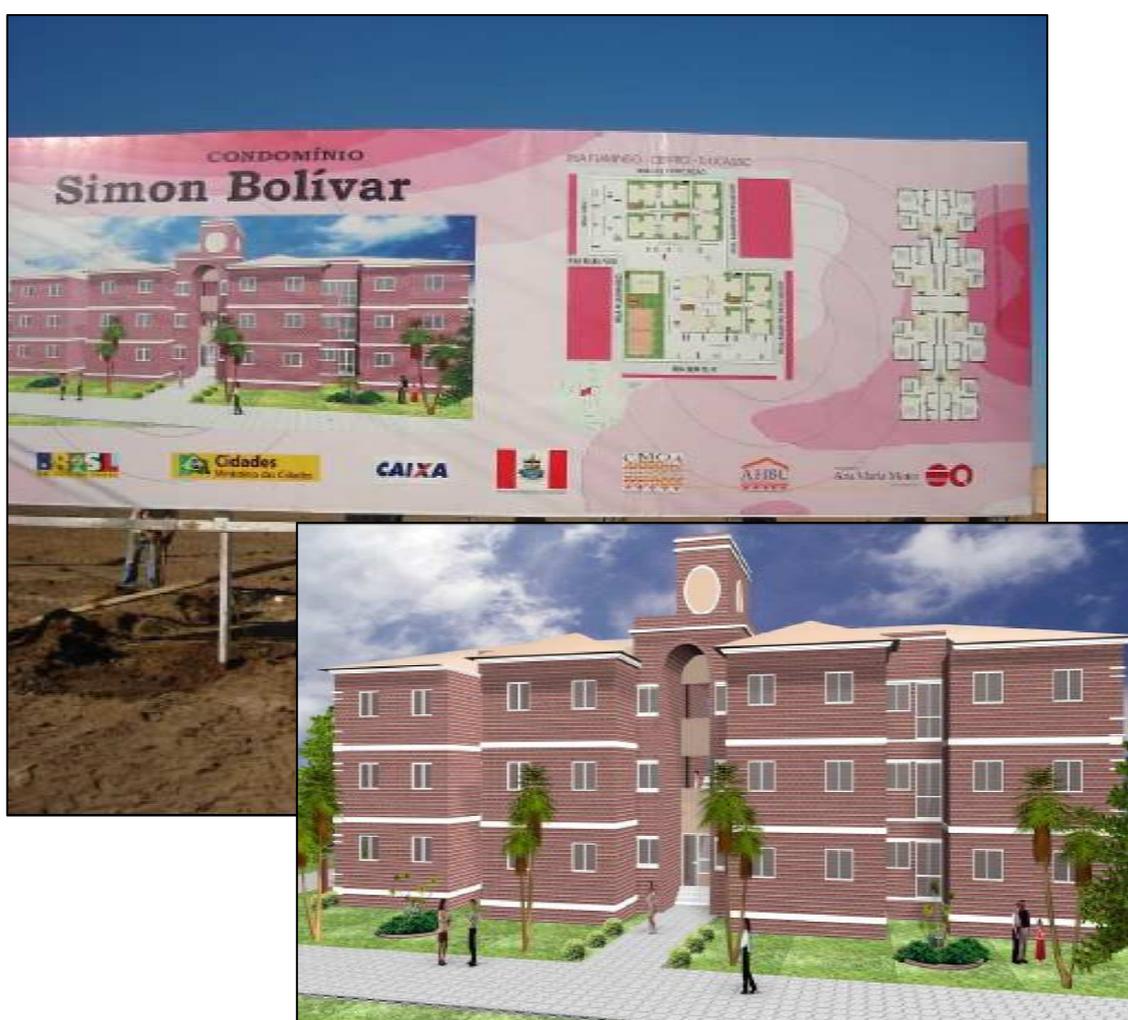


Imagem 8: O Projeto arquitetônico de Santa Catarina é um dos únicos verticalizados.



Imagem 9: Armações e fábrica de tijolos dentro do canteiro, em 23 de maio de 2006.

Goiás:



A Cooperativa de Reciclagem de Lixo (Cooper-Recicla) foi a primeira Instituição a receber financiamento do CRESOL. Foram dois conjuntos habitacionais, denominados Parque União, no município de Formosa, para famílias de catadores de lixo, com 60 unidades. As casas têm 34,57 m², com quarto, sala, cozinha e banheiro. O empréstimo para cada família foi de R\$ 12,2 mil para pagar em 20 anos. A prestação mensal ficou em torno de R\$ 52,00. Ao todo, o governo federal investiu R\$ 732 mil nas obras. A infraestrutura do local ficou a cargo da prefeitura.



Imagem 10: O projeto de Goiás é um dos que possuem menor metragem quadrada por unidade de habitação, além de não apresentar preocupação com uma implantação diferente do renque de casas enfileiradas, tão comum aos antigos projetos das COHAB's.

Sergipe:

O município de Propriá, no Sergipe, por meio da Associação dos Moradores do Núcleo Luiz Inácio Lula da Silva, fez parte do Programa Crédito Solidário com a construção de 100 unidades habitacionais. O valor investido por unidade foi de R\$ 7.500,00, e a área construída 42m². A construção foi feita em regime misto de mutirão e empreitada parcial.

A associação foi fundada em 2003, por causa da grave situação habitacional de Propriá. A partir do movimento de moradia, formado na ocasião, foi ocupado um terreno pertencente a um hospital, e foi feita a filiação à Central dos Movimentos Populares - CMP e à União Nacional por Moradia Popular – UNMP.

A assinatura dos contratos foi em 18/09/2004.

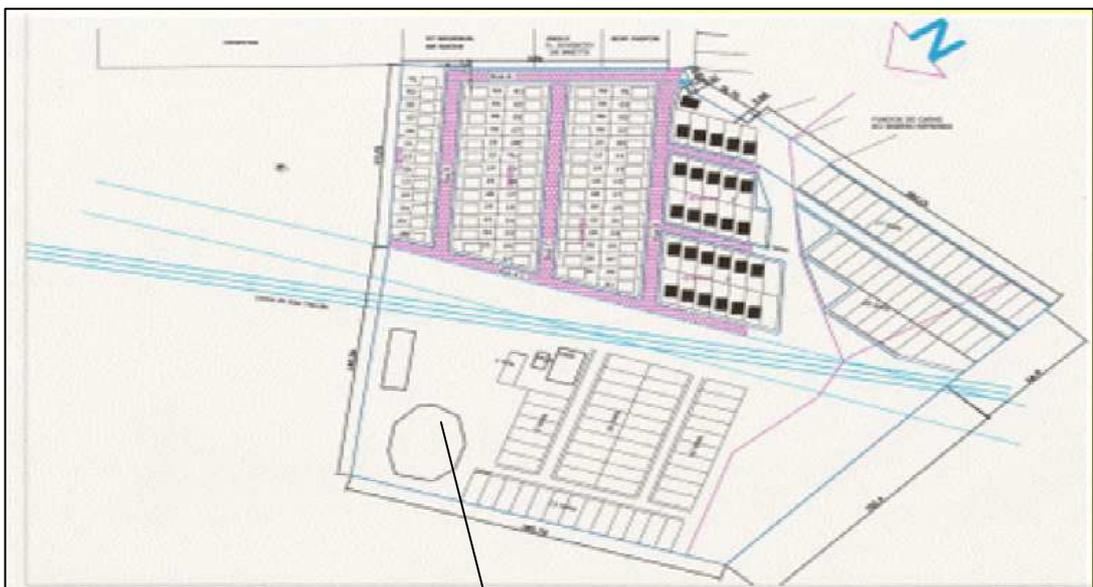


Imagem 11. Implantação do conjunto e lay-out (s/esc.)
O Projeto de Própria mostra preocupação com área de lazer.

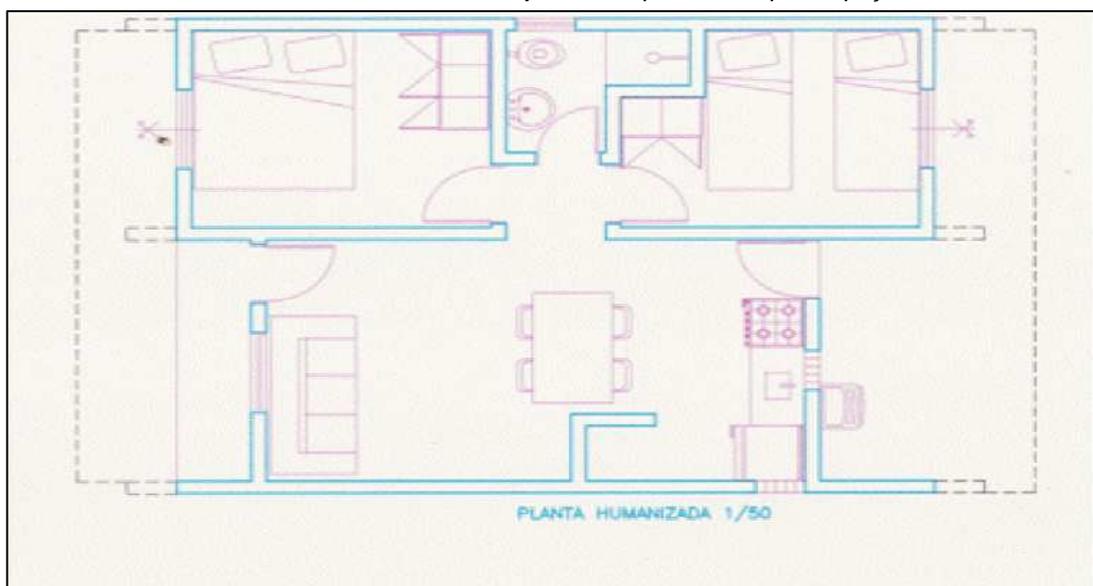




Imagem 12: O início das obras, organização do canteiro em dia de mutirão, julho de 2006.



Imagem 13: Em fase final de construção. Pode-se observar uma preocupação com projeto, pelo desenho da fachada.



Imagem 14: Vista do conjunto habitacional entregue, sem pavimentação.

Paraíba:

Em João Pessoa, o Movimento Nacional de Luta por Moradia, participou do Programa, construindo 200 unidades habitacionais (divididas em 2 módulos de 100). As casas têm 37,22 m², com 2 quartos, cozinha e banheiro. O conjunto chama-se Parque do Sul. O investimento por unidade foi de R\$13.00,00



Imagem 15: À esquerda, avenida principal com canteiro e iluminação pública, à direita, casas ainda na fase de alvenaria.

Rondônia:

No Estado de Rondônia o Instituto Paixão Amazônica viabilizou o Programa Crédito Solidário, a partir do qual foram aprovados 5 projetos, em 5 cidades distintas, totalizando 340 casas.

Os projetos em Rondônia fizeram parte de um programa mais amplo, chamado “Projeto Habitacional Plante uma Árvore” (para construção do que o Instituto chamou de “Casas Populares Ecológicas”), que já vinha sendo desenvolvido no Estado pelo Instituto Paixão Amazônica em 18 municípios, e totalizará a construção de 1.640 casas.

Segundo o Ministério das Cidades, existe uma programação definida, com recursos orçamentários garantidos pela Secretaria Nacional de Habitação, de estender o Programa Crédito Solidário e ampliar as construções das “Casas Populares Ecológicas” para 19 municípios do Estado de Rondônia a partir do início do mês de agosto de 2007.

Sobre a Assessoria Técnica:

O Instituto de Desenvolvimento Econômico Social e Apoio a Pesquisa Científica e Tecnológica Paixão Amazônica, trabalha com: “Elaboração e execução de Projetos sociais suplementares em diversas áreas de especialização, viabilizando soluções integradas e sustentáveis... Nosso relacionamento Institucional com o poder público se dá por meio de um Termo de Parceria”, conforme Lei 9790/99 e Decreto 3100/99 o Instituto tem parcerias com organismos internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Fundo das Nações Unidas para Infância - UNICEF, Banco Interamericano de

Desenvolvimento - BID, 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, Organização Mundial de Saúde - OMS, Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD)¹⁵⁴.

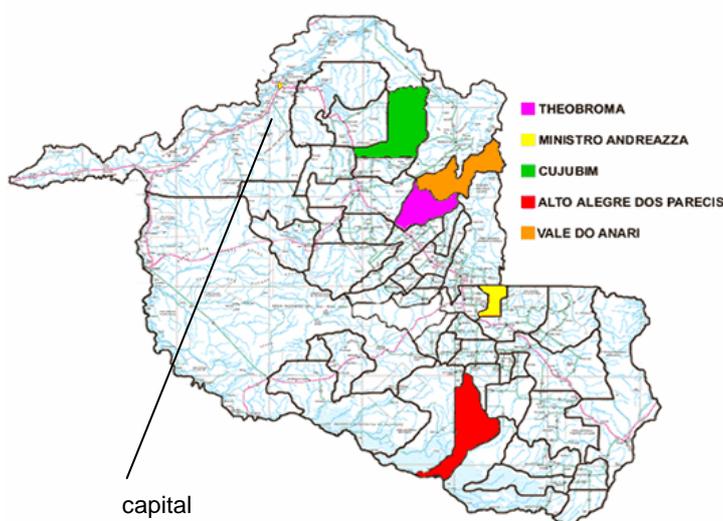
O Paixão Amazônica foi constituído no município de Porto Velho, RO, em conjunto com pesquisadores - que desenvolveram trabalhos acadêmicos na região em diversas áreas – e lideranças comunitárias de diversas frentes de atuação.

O Instituto conta com equipe técnica especializada em terceiro setor, nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, turismo, saneamento básico, habitação, cultura, esporte, comunidade indígena, etc.

Foi fundado em 22/11/2003, e é cadastrado como OSCIP (organização da sociedade civil de interesse público).

No quadro (quadro 6) abaixo constam as cidades que receberam o financiamento, a quantidade de casas a serem construídas, o número de famílias contempladas e o valor total para a construção das casas (R\$10.000,00 por casa).

CIDADE	QUANTIDADE DE CASAS POPULARES	NÚMERO DE PESSOAS BENEFICIADAS	VALOR DO DESEMBOLSO (R\$)
CUJUBIM	60	360	600.000,00
MINISTRO ANDREAZZA	60	360	600.000,00
VALE DO ANARI	40	250	400.000,00
THEOBROMA	100	610	1.000.000,00
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	80	550	800.000,00
VALOR TOTAL	340	2130	3.400.000,00



No mapa ao lado pode-se observar a localização das cidades contempladas com o Crédito.

Área das obras:

- Theobrama: 34.400m²
- Ministro Andreazza: 20.000m²
- Cujubim: 20.000 m²
- Alto Alegre P.: 48.400 m²
- Vale do Anari: 24.000 m²

Imagem 16: Localização das cidades que obtiveram financiamento por meio do CRESOL e a distâncias das mesmas da capital.

¹⁵⁴ Informações disponíveis em: www.paixaoamazonica.org.br, acessado em 25/10/2006.

Histórico do Projeto:

Os projetos aprovados em Rondônia contaram com o apoio das prefeituras locais, houve doação de terras de 18 prefeituras municipais. As prefeituras também dispuseram infra-estrutura básica, como terraplanagem, pavimentação, (cascalhamento e compactação), aterro, drenagem e limpeza do terreno. E se responsabilizaram por garantir o local para a fabricação do Bloco Solocimento, a extração no local da jazida, transporte e estocagem¹⁵⁵.

O Governo do Estado participou garantindo o abastecimento de água, e a Energia Elétrica para as áreas. O Governo Federal ficou responsável por custear uma Usina de Produção de Elementos Construtivos com Solocimento automática, para produção em larga escala de tijolos de blocos intertravados.

Houve também parceria do IBAMA que doou o madeiramento (madeiras apreendidas por fiscalização) de todas as 1.640 (aí entram também as não financiadas pelo Crédito Solidário) casas populares, fator que contribuiu para a redução dos custos da construção. Outra parceria realizada para a viabilização do projeto, foi com a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, que por meio de um projeto de extensão deverá realizar um controle tecnológico da produção dos tijolos e blocos Solocimento e, também, acompanhar os procedimentos quanto ao processo de construção das “Casas Populares Ecológicas”.

O Instituto espera que com a construção de todas as casas previstas no projeto, possam ser gerados mais de 100 empregos diretos, entre os 19 canteiros de obras e a Usina de Produção de Elementos Construtivos com Solocimento. Bem como pretendem desenvolver trabalho social que fomente a formação de cooperativas de produção e prestação de serviços, como meio de geração de renda.



Imagem 17: Simulações em 3D da fachada e planta.

¹⁵⁵ Segundo informações do próprio Instituto o custo da mesma casa, se fosse feita do modo tradicional de construção (tijolos baianos), dos atuais R\$ 10.000,00, o custo chegaria a R\$ 18.500,00.

Problemas enfrentados:

Por meio de entrevista realizada com o presidente do Instituto Paixão Amazônica, foram relatos diversos problemas, sendo os principais deles referentes à burocracia do Programa, dificuldade de estabelecimento de parcerias e falta de informação e treinamento dos funcionários da Caixa Econômica Federal local.

“O Programa já tem natureza burocrática, e é complementada pela paralisia esclerosa da Caixa, que como agente financeiro operador, é sem dúvida nenhuma o maior obstáculo ao funcionamento do programa”.

“Tivemos problemas sem fim para garantir a execução do programa em Rondônia¹⁵⁶”.

Informações básicas sobre o projeto:

- *Nº. Unidades:* 340
- *Metragem/ unidade:* 44m²
- *Unidade:* 02 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço
- *Valor da unidade habitacional:* R\$ 10.000,00
- *Material construtivo:* tijolos e blocos intertravados de solocimento.
- *Assessoria (classificação):* Instituto Paixão Amazônica (OSCIIP)
- *Tempo de atuação da Assessoria:* 3 anos



Imagem 18: Fundação das casas.

Brasília:

- *Nº. Unidades:* 30
- *Movimento (vinculação):* Cooperativa Habitacional de Produção de artesanato e trabalho, COOHPERART – vinculado ao MNLM há 3 anos
tempo de atuação: 6 anos, sendo 3 em Brasília
- *Assessoria (classificação):* a própria cooperativa
tempo de atuação: idem
- *Início das obras:* 01/11/2006
- *Localização:* periferias

Histórico do Projeto:

A COOHPERART é uma cooperativa habitacional que atua no Centro-Oeste do país há 6 anos e tem forte experiência com mutirões habitacionais. Por isso é a própria cooperativa que fez os projetos arquitetônicos e fará o acompanhamento das obras, dispondo de técnicos especializados, para tanto.

¹⁵⁶ Palavras do presidente e fundador do Instituto Paixão Amazônica, Mauro de Lima, cientista social formado pela UNICAMP, especialista em Planejamento Urbano e Políticas Públicas, em entrevista à autora, realizada em 25/10/2006.

Problemas encontrados:

São diversos os problemas relatados pela Cooperativa, por meio de entrevista realizada com a presidente da entidade. Abaixo serão transcritos alguns deles, bem como algumas críticas.

“Nós praticamente moramos dentro da Caixa para que o processo saísse”.

“É um projeto que só funciona no papel”.

“Nas vias de fato têm juros sim, pois as parcelas não são fixas, elas têm uma taxa de atualização de valores pela poupança e a tabela usada para financiamento é a tabela **Price**, a mais complicada do mundo. Como você usa uma tabela de financiamento francesa em um Programa brasileiro?”

“Nós achamos que o maior insucesso do Programa está no Crédito sozinho, por isso o chamamos de Crédito Solitário, o que se faz com R\$8.000,00 aqui em Brasília? Você sequer compra um metro de chão”.

“Estamos construindo no entorno da cidade, na cidade do Novo Gama em Goiás, na periferia da periferia”¹⁵⁷.

Tocantins:

• *Nº. Unidades:* 400

(sendo 3 projetos, 2 de 200 casas em Tocantins e 1 de 200 casas em Araguatins)

• *Valor da unidade:* Tocantins: R\$ 10.000,00 e Araguatins: R\$ 7.500,00

• *Forma de construção:* empreitada, com mutirão aos finais de semana.

• *Reuniões de atividades comunitárias:* sim, todos os finais de semana, na obra.

• *Houve suporte estadual/ municipal?* Sim, de ambos.

• *Outros projetos no CRESOL?* Sim, para novembro, tentam aprovar o segundo projeto de 200 casas em Palmas.

Problemas encontrados:

Em entrevista com o secretário estadual do Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM e responsável pela fiscalização do Programa Crédito Solidário em Tocantins foram relatados problemas iniciais para a organização da demanda local. Pois não possuíam estrutura, como uma cooperativa, por exemplo, que pudesse articular um trabalho com assessorias técnicas, houve, portanto, a necessidade de contratação particular de cada técnico.

Outros problemas em relação à aprovação do Crédito, prazos e suporte estadual, são transcritos a seguir:

“Nossa como sofremos, primeiramente tivemos que contratar uma assistente social, um arquiteto e um engenheiro civil, elaboramos vários projetos para a Caixa, nem a Caixa sabia o que queria”.

“Foram 12 meses para aprovação do projeto, depois ainda vem a aprovação cadastral das famílias, foram feitas 7 pesquisas e uma entrevista, se eles avaliam

¹⁵⁷ Palavras da presidente da COOHPERART, e membro da executiva distrital do Movimento Nacional de luta por Moradia, MNLM em entrevista à autora, realizada em 29/10/2006.

que a família não pode pagar mesmo comprovando alguma atividade produtiva eles excluem, é um trabalho de gigante, nunca vi na minha vida tanta burocracia, só vence quem é persistente”.

“A Caixa de Tocantins não colabora, parece que são contratados para emperrar a coisa”.

“Depois de aprovados e assinados os contratos, a Caixa cobra início imediato das obras. Todas as famílias são obrigadas a abrir conta, embora eles liberem o dinheiro diretamente para os fornecedores, o que dificulta o nosso trabalho, pois ficamos sem recursos para fazer atividades que fazem parte do projeto”¹⁵⁸.

Panorama do Programa em São Paulo¹⁵⁹:

Além do Vila das Artes no Embu (estudo de caso, tratado mais abaixo), outras 4 entidades foram selecionadas em São Paulo, mas na segunda chamada nacional, portanto, ainda estão cumprindo a fase de documentação¹⁶⁰.

- Em Santo André, a Associação por Moradia Popular – APMP conseguiu financiamento para a construção de 66 casas. Segundo o vereador Jurandir Gallo, PT¹⁶¹ que auxiliou a Associação na viabilização do projeto para participar da seleção nacional, toda a organização se deu sem nenhum suporte municipal ou estadual.
- Em Mauá, a entidade atendida com o financiamento foi a Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos - AMOVA, que construirá 200 casas.
- A última entidade a assinar o contrato para recebimento do financiamento em São Paulo foi a Associação Comunitária Leão de Judá, serão 113 casas a serem construídas em terreno próprio.

¹⁵⁸ Palavras do secretário estadual da MNLN, membro do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Bismarque Roberto de Sousa Miranda, historiador formado pela UFT (Universidade Federal do Tocantins), em entrevista à autora, realizada em 02/11/2006.

¹⁵⁹ As entidades selecionadas em São Paulo e que já assinaram os contratos, foram confirmadas por Ana Cristina Gomes dos Santos, arquiteta da Caixa, responsável por São Paulo. Mas as informações ainda são conflitantes e incompletas, principalmente ao se comparar as informações divulgadas pelo Ministério, através do *site*, com as da Caixa.

¹⁶⁰ Antes do fechamento deste trabalho, mais uma entidade assinou contrato com o Crédito Solidário, foi a – Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste – ALMUL em Diadema.

¹⁶¹ Em entrevista cedida à autora em 22/07/2006.

3.7 O caso de Embu – São Paulo

Área onde será implantado o conjunto habitacional:

Residencial Jardim Casa Branca



Imagem 19: Área de implantação do Conjunto. Imagem cedida pela Cia. de Habitação de Embu, 08/ 2005.

Dados do Programa CRESOL – EMBU:

Data de ingresso no Programa: julho de 2005

Previsão para o início da construção: 05/10/06 previsão de 14 meses para término

Movimento de moradia: Vila das Artes – 10 anos

Associação: Sindcop – Coop. Hab. do Sindicato dos Químicos – 6 anos

Assessoria Técnica: GTA – 13 anos

Participação da Prefeitura local: sim

Unidades e metragem: 140 sobrados, com 52,41m²

Valor do empréstimo para cada família: R\$ 23.500,00, 222 meses.

Valor da terra: R\$20,00 /m²

Regime de construção: mutirão

Dados do empreendimento a ser construído¹⁶²:

Área útil de cada unidade: 43,87m², sendo sala, cozinha, área de serviço, 02 banheiros e 02 dormitórios.

Tipo de construção: alvenaria armada, blocos estruturais, lajes pré-moldadas.

Cobertura: laje treliçada inclinada com estrutura de madeira e telhas cerâmicas.

Taxa de ocupação e Coeficiente de aproveitamento: 27,46% e 0,51

Área de lazer condominial e de estacionamento: 5.637,15 m² e 555,08 m².

Os equipamentos previstos são: *play-grouds*, mini-quadra esportiva, guarita e centro comunitário. O acesso à todas as edificações será feito por rampas e o terreno será dividido em platôs, com taludes. E a interligação entre os conjuntos será feita por caminhos secundários de concreto, tendo ao longo, equipamentos de descanso e lazer.

Para o paisagismo serão previstas massas de vegetação ao longo das vias e acessos, constituídas, sobretudo por árvores de pequeno e médio porte, com forração em grama batatais. A pavimentação será constituída por piso intertravado, para propiciar maior permeabilidade.

Localização:

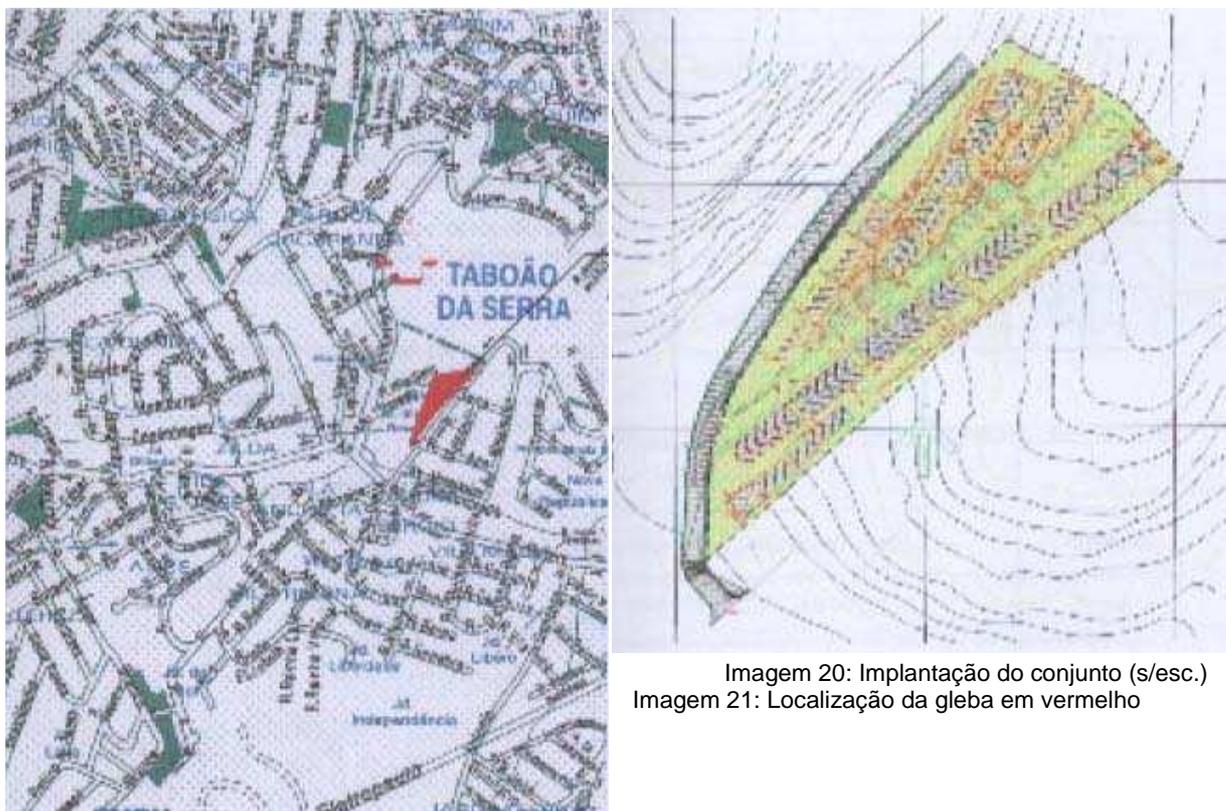


Imagem 20: Implantação do conjunto (s/esc.)
Imagem 21: Localização da gleba em vermelho

¹⁶² Fonte: Memorial descritivo da Assessoria Técnica GTA, agosto de 2005.

O conjunto será implantado em um único lote com 14.296,86m², próximo à continuação da Rua Mississippi, nº. 48, Embu – zona sul de São Paulo, em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

Histórico: da mobilização ao CRESOL¹⁶³

Embu foi a primeira cidade da região metropolitana de São Paulo a conseguir habitação financiada pelo Programa Crédito Solidário do Governo Federal.

O município teve sua emancipação efetivada em 1959 e tem se caracterizado como uma cidade dormitório de São Paulo. Segundo a atual administração, essa característica passou a se modificar nas últimas duas gestões municipais (prefeito Geraldo Leite da Cruz, PT), por meio de investimentos em infra-estrutura na região.

A economia local é baseada no comércio e no artesanato, atividade de grande porte na cidade.

Atualmente Embu conta com 238.891 habitantes em 68 km² ¹⁶⁴.

Os dados informados pela Companhia de Habitação de Embu sobre o déficit habitacional chegam a apontar até 15 mil famílias, no entanto os dados do Ministério das Cidades levantaram apenas 4 mil famílias. A discrepância dos dados, segundo o presidente da Companhia, pode ter se dado pela utilização de critérios diferentes.

O principal Movimento de Moradia local é o Vila das Artes, que completou 10 anos recentemente. Uma de suas principais lideranças, conhecida como Manelão, remete a um histórico de lutas desde o governo Sarney, lembrando da participação do Movimento Povo em Ação, que articulava a Zona Sul de São Paulo. Hoje, o Vila das Artes tem em torno de 70 famílias participando ativamente do movimento e não possui vinculação com nenhum outro Movimento nacionalmente.

¹⁶³ Ver entrevistas realizadas no Embu, com Geraldo, presidente da Pró-Habitação e ex-diretor da Assessoria Técnica GTA, Manelão e Carlinhos, lideranças populares locais (em anexo).

¹⁶⁴ Dados de 2005, disponíveis em www.embu.sp.gov.br, acesso em 21/08/2006.

O Movimento Vila das Artes contou com o suporte do Sindcop (Sindicato dos Químicos **atuante desde** 1996), na parte burocrática, tendo subsidiado mais de R\$ 20.000,00 com despesas de cartório, a fundo perdido.

Diante de um contexto, claramente exposto pelas lideranças locais, de fragmentação dos movimentos, latente empobrecimento e forte cooptação popular, o financiamento obtido com o Crédito Solidário significaria uma “conquista parcial”.

O caso do CRESOL no município de Embu é muito particular. São vários os fatores que colaboraram para que, mesmo depois de inúmeros percalços, o Programa tenha obtido êxito.

Êxito neste caso significa, simplesmente, que o Programa alcançou seus objetivos básicos: real demanda popular, envolvimento da população local representada por Associação legalmente constituída e assessorada por escritório técnico capacitado. Êxito que, como visto, por meio do panorama brasileiro apresentado, não é regra.

O início do processo do Embu com o Crédito Solidário pode ser datado antes de julho de 2005, época do envio das propostas para o Ministério das Cidades. Ou seja, nessa época, já havia se formado uma demanda, o movimento de moradia já havia procurado, tanto uma assessoria técnica, como uma cooperativa, que pudesse lhes fornecer bases administrativas. Bem como o canal de diálogo com o poder público já estava aberto e este se dispunha a ceder a infra-estrutura necessária para o início das construções.

E este é um dos pontos que diferencia a aplicação do Programa no Embu, o envolvimento e a disponibilidade do poder público local. O presidente da Companhia de Habitação, Geraldo, assim que o Programa saiu, chamou as principais lideranças dos movimentos; apresentou o Crédito Solidário e colocou a disposição de parceria do poder público local.

A prefeitura entrou com: isenção de impostos, terraplenagem (orçada pela prefeitura em torno de R\$ 300.000,00 à R\$ 400.000,00), todo o processo de aprovação e um posterior trabalho social. Além da mediação e disponibilidade, destacando alguns técnicos para o acompanhamento do movimento de moradia nas visitas à Caixa, aos cartórios, etc.

Os outros pontos que favoreceram a aplicação do Programa no município foram: o histórico de parceria com a Assessoria Técnica (GTA) – que a princípio não cobrou o serviço prestado¹⁶⁵ - e um terreno com preço extremamente acessível, além de proprietários que colaboraram prontamente durante todo o trâmite burocrático.

Trâmite este que teve início com um processo de averbação do terreno para o município de Embu, pois a área escolhida para construção do conjunto habitacional pertencia à Taboão da Serra, mas com as mudanças de divisas, foi necessária a abertura de uma matrícula em Taboão para posterior averbação no Embu. E se esta parte do processo for contada, segundo Sr. Ademir (advogado da Companhia de Habitação e grande envolvido no processo) foram 20 meses até o início da assinatura dos contratos – que teve início em junho de 2006.

A participação da população local nas discussões sobre o projeto se deu em diversos momentos do processo, mas foi fundamental ao impor duas condições básicas: o movimento não queria casa embrião e não aceitaria casas com metragem inferior a 42m² de área útil.

Principais pontos apontados como problemas pelos movimentos, Poder Público e Assessoria no Embu:

- O financiamento não sair em nome do Movimento, como era esperado enquanto reivindicação histórica dos movimentos populares e como proposta inicial do Programa.

- As burocracias não somente colocadas pela Caixa Econômica Federal, mas respaldadas pelas normativas do próprio Ministério das Cidades.

- O despreparo dos técnicos da Caixa para atendimento relativo ao Programa, falta de conhecimento sobre o Crédito Solidário e dificuldade de lidar

¹⁶⁵ A GTA - Assessoria Técnica foi fundada em 1993, e tem um histórico de trabalho junto a movimentos populares de moradia, hoje trabalha também com demandas comerciais - já com uma importante fatia de mercado conquistada – mas ainda mantém algumas Assessorias a movimentos mais antigos com os quais teve relação, como o Vila das Artes. O GTA tem prestado assessoria técnica para os movimentos do Embu há 13 anos, e se dispôs a fazer o projeto para o Vila das Artes, orçado, pela própria GTA, em aproximadamente R\$ 50.000,00, sem nenhum pagamento prévio ou acordo de recebimento posterior desse valor. Mais informações constam em entrevista anexa, cedida à autora.

com demandas populares. Apesar de ter sido ressaltado, diversas vezes, o empenho e participação dos técnicos da Caixa no caso do Embu.

- A necessária vinculação dos movimentos a um Sindicato, ou Cooperativa que tenha estrutura para operar o Programa em seus trâmites burocráticos. O que tem dado brechas para a inserção de cooperativas descompromissadas com a questão ou assessorias recém formadas sob formas empresariais.

- Os gastos iniciais com, projeto e documentação prévia em geral, deveriam ser financiados (para o caso de Embu, estes giraram em torno de R\$ 40.000,00).

- Os baixos valores liberados para os municípios da capital, onde os terrenos são mais caros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou apresentar a inserção de um Programa Habitacional de nível Federal concebido por meio de participação popular, em nossa conjuntura econômica, política e social. O Crédito Solidário nasceu por força popular, com formato diferenciado, e muitas expectativas de inovação. Inspirado em práticas bem sucedidas de “autogestão” e cooperação, como a gestão petista em São Paulo em 1989-1992 (Luiza Erundina) e as Cooperativas Uruguaias de Habitação, o Programa conseguiu se formalizar com a ascensão petista ao governo federal em 2002, momento em que se sentiu condição política e institucional para levar adiante uma proposta que afirmasse a importância de grupos populares organizados.

Por se tratar de um Programa ainda em construção, são pouco mais de 2 anos de funcionamento, alguns resultados ainda são bastante parciais, uma vez que os primeiros conjuntos habitacionais entregues por meio do Programa datam de dezembro de 2005. Muitas mudanças de rota já foram efetuadas apesar do pouco tempo de voga, mas ainda é cedo para que se notem resultados efetivos, que só poderão ser analisados por meio de cuidadosos estudos pós-ocupacionais. O próprio processo ainda é muito próximo para se analisar; como saber quais as comunidades que manterão sua organização, ou as que a tiveram fomentada por causa do Programa? Assim como outras análises, só serão melhor compreendidas com o passar de alguns anos.

Mas, apesar dessas ressalvas, foi possível realizar uma análise mais geral, apontando importâncias e conseqüências da inserção de um Programa como este em nossa conjuntura. Conjuntura essa que, como visto ao longo do trabalho, não contribui para o pleno desenvolvimento de um programa como o CRESOL, impedindo que, de fato, possa haver uma significativa “mudança no cenário” habitacional. E uma mudança significativa não poderia se dar por meio da generalização de um Programa como esse, como será mostrado mais à frente. O que confirma a teoria de que, por mais “bem intencionadas” e participativas, a maioria das iniciativas para solução de problemas sociais estruturais tendem a subversão ou até mesmo ao fracasso, quando inseridas em nosso atual sistema político-econômico. O que nos leva a crer que a “mudança de cenário” necessária

deva ser de ordem política e econômica, por meio, talvez, de uma forte reestruturação da Política Nacional.

Embora se saiba das limitações apresentadas acima, alguns avanços já podem ser delineados (principalmente em “micro escala”), como será mostrado mais à frente. Talvez a principal relevância do Crédito, em “macro escala” seja o resgate do melhor dos antigos mutirões, trazendo de volta dimensões que pareciam perdidas no tempo, como a gestão partilhada de recursos, o fomento a organização popular, autonomia, inserção de Assessorias Técnicas especializadas, entre outras. Essas dimensões re-inseridas no atual contexto, mesmo tendo que sofrer alterações para se adaptar às novas ordens políticas e econômicas, somente por esse motivo, já trazem consigo aspectos extremamente positivos. Pois, mesmo não representando uma mudança de fato em nosso cenário, o Programa pode se constituir como uma forma de resistência (em nível nacional), como uma “pequena porta” de experimentação (não isenta de contradições), contra as soluções padrão, o não envolvimento e aglutinação popular, tão presentes em nossa atual conjuntura.

O próprio aumento, tanto do número de entidades atendidas, como do valor destinado a cada unidade habitacional, no ano de 2006 aponta para uma consolidação do Programa. Esse aumento é considerável (ao se analisar o Programa isoladamente), no caso do número de entidades atendidas é quase o dobro e o valor para a construção da unidade teve um aumento de quase 40%.

Um dos pontos importantes, que fazia parte da concepção original do Programa e parece ter se perdido, foi a valorização da elaboração coletiva das formas de convivência, desde a execução das moradias até a formação comunitária e das Associações.

Outro ponto importante de análise do Programa, que independe de seu tempo de funcionamento, e esclarece o jogo de forças existente entre os agentes envolvidos no processo, se baliza nas diferenças entre concepção e forma de implantação do Programa - de uma proposta que incorporava a gestão de dinheiro público por entidades populares organizadas, passou-se à um financiamento individualizado. Outras mudanças aconteceram também por causa da institucionalização, mas nenhuma que alterasse tão profundamente a principal proposta do Programa, ao ponto de muitas entidades já terem perdido grande

parte das expectativas, enquadrando Crédito Solidário apenas como mais um Programa de financiamento habitacional.

Os capítulos anteriores procuraram demonstrar alguns estigmas históricos na forma de conceber a habitação, percalços e avanços das inúmeras formas de provisão. Essa reconstituição histórica apresentou-se como modo de compreensão das relações entre os agentes envolvidos, explicando suas interlocuções nas atuais formas de provisão, a relação entre os interesses e as estratégias adotadas. Nesse sentido Ball foi bibliografia fundamental, pois ao colocar o conceito de provisão habitacional intrinsecamente ligado à identificação de relações sociais e interações entre agentes envolvidos em todos os aspectos da provisão, mostra que esse tipo de análise pode explicar a estrutura socioeconômica e política de um Estado - além de valores culturais e sociais.

A ênfase dada para a autoconstrução, mutirões e participação popular, em uma perspectiva histórica serviu de esteio (e parâmetro comparativo – levando em conta a distância de 15 anos) para as análises dos estudos de caso, que por sua vez, tiveram como objetivo ilustrar os argumentos apresentados no decorrer do trabalho.

Como visto, o Programa Crédito Solidário traz consigo uma complexa rede de expectativas e relações, portanto, como forma de sistematizar as questões levantadas durante o trabalho, a título de considerações finais, essas questões serão agrupadas em 3 grandes eixos, que, apresentados em análises de macro e micro escala, buscaram responder principal pergunta desta pesquisa: Mudanças no cenário?

1. Forma de provisão: Mudança no cenário?

Em uma análise de macro escala, como uma nova forma de financiamento habitacional, o Crédito Solidário apresenta algumas mudanças significativas, tais como o “juro zero” (apesar das taxas de correção monetária). Outras mudanças importantes possibilitadas pelo Programa são as associações entre grupos de moradores organizados e Assessorias Técnicas, o que de uma maneira geral tem resultado em projetos residenciais de melhor qualidade, com maior preocupação com áreas comuns.

Mas esses avanços, diante do quadro de déficit habitacional e da necessidade de um Programa que atenda famílias na faixa de renda até 3 salários, ainda representam muito pouco. O que pode ser comprovado por meio da grande quantidade de pedidos recebidos, e dos poucos aprovados e em construção.

O CRESOL não consegue estruturar uma política federal de habitação, apesar de ter o mérito de centralizar a solução de um problema de ordem estrutural na esfera governamental federal. O que também ainda precisa ser melhor resolvido, uma vez que a participação das esferas estaduais e municipais, muitas vezes, não aparece, o que seria desejável, por exemplo, para a facilitação do acesso a terra urbanizada.

O caso dos “Catadores” em São Paulo exemplifica bem esse tipo de problema, no qual uma maior interação entre as esferas governamentais teria facilitado o acesso à terra. Depois de aprovado o Crédito Solidário e a concessão da terra – da União - para os Catadores, faltava um aval da Prefeitura Municipal, o que não ocorreu, travancando todo o processo. Casos como esse, deixam uma pergunta no ar; deveriam então, ser pensadas formas de se desobrigar a participação das esferas locais de governo, para que se evitassem situações como a exemplificada? Ou essa alternativa se constituiria como mais uma solução que mascararia problemas de ordem estrutural, e que precisam de políticas de fomento e integração para o envolvimento de todas as esferas governamentais?

Poder-se-ia considerar o Programa então, como uma política afirmativa para grupos populares organizados, pois consegue atingir uma faixa de renda que historicamente esteve à margem da grande maioria dos Programas de financiamento habitacionais. O que remete a uma discussão maior, sobre políticas compensatórias, emergenciais (uma gestão de precariedades), que, como dito mais acima, não estruturam uma política federal para resolução do problema habitacional para essa faixa de renda.

Por outro lado, caso um Programa como esse não seja tratado como política compensatória, e de alguma maneira consiga ser estruturado, cabe ainda uma pergunta. O que significaria sua generalização, quais seriam as conseqüências da instituição das relações entre os agentes envolvidos que o Programa propõe?

Uma importante dimensão, que se perdeu (ou cabe ainda perguntar se chegou a existir) é o sentido da cooperação como uma nova forma de provisão habitacional que o Programa possibilitaria. Diferentemente das Cooperativas Uruguaias, uma das inspiradoras do Programa, o CRESOL tem sua atuação focada exclusivamente na construção da habitação. Não há, apesar da inserção da participação popular (que se dá de formas muito diversas em cada caso) uma gama de relações entre os associados que se estenda além da questão habitacional, por meio da criação de vínculos do trabalho coletivo ou da gestão da comunidade, conjunto habitacional ou bairro em formação. Muitas vezes essas relações sequer precedem a organização popular para obtenção do financiamento. São inúmeras as entidades que se estabeleceram em função exclusiva da necessidade de institucionalização imposta pelo Programa. Fica a dúvida se essas organizações fomentadas pelo CRESOL se fortalecerão e continuarão a existir, e mais, se estas conseguirão estender suas relações para além da questão habitacional, a exemplo dos princípios da Economia Solidária. Ou ainda, se conseguirão, a exemplo de alguns dos mutirões bem sucedidos da gestão petista em São Paulo no final da década de 1980, fazer uma reconstituição de tecido social, por via dos Movimentos, em um momento de desestruturação econômica, política e social.

Ainda enquanto análise de uma nova forma de provisão, o Programa remete a velhas questões, trazidas pelos mutirões habitacionais baseados na autoconstrução - uma vez que o mutirão é uma das principais formas de construção, embora não obrigatória, escolhida pelas entidades participantes do Programa. O sobretrabalho, e a autoconstrução como forma de salário não pago remetem ao debate proposto por Francisco de Oliveira (e apresentado ao longo deste trabalho) ainda na década de 1970, no qual essas formas de construção da casa própria contribuem para a acumulação capitalista e para o rebaixamento dos salários, uma vez que o item moradia acaba por sair do custo do salário.

Sob uma análise de “micro” escala, serão analisados os seguintes itens: materiais, projeto arquitetônico e urbanístico, inserção na malha urbana, novas tecnologias e organização das relações de trabalho dentro dos mutirões.

Por haver a participação de Assessorias Técnicas, muitas delas com extenso histórico de atuação junto a Movimentos Populares de Moradia, é notório

um avanço na qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos, tanto sob o aspecto da construção da moradia, como do projeto do conjunto, com a preocupação de inserção de áreas de lazer e implantação. Pode-se observar também nos projetos uma preocupação com especificidades regionais, como clima e relações sociais, demonstradas por meio do uso de materiais locais e concepções diferenciadas de projeto e implantações.

Em alguns projetos houve utilização de tecnologias novas, inclusive na organização do canteiro de obras, buscando a facilitação do trabalho humano. O que não significa que esta melhoria da qualidade tenha se tornado regra no Programa, uma vez que, como visto, ainda são muitos os projetos “carimbo”, a exemplo de tantos projetos das COHAB’s e CDHU.

Sobre a localização dos conjuntos próximos aos centros - como proposto pelo Programa, pode-se dizer que nas grandes capitais isso não aconteceu. Um dos princípios básicos do CRESOL é a inserção junto à malha urbana, como garantia de acesso à terra urbana servida de infra-estrutura e como contra-ponto aos grandes conjuntos habitacionais construídos em periferias longínquas. Em grande parte por causa do valor da terra nas grandes capitais, em comparação ao valor financiado pelo Programa, foi impossível para a maioria das entidades participantes em grandes capitais, conseguir uma boa localização na cidade. O que gera uma não integração desses conjuntos à cidade, fazendo com que as dimensões de projeto integrado: habitação, infra-estrutura, relações sociais e acesso à serviços se percam, recaindo mais uma vez na questão da construção habitacional de maneira estanque.

2. Interlocuções entre os agentes. Mudança no cenário?

Como visto, no decorrer do trabalho, o cenário atual, político econômico e social, por si só, já estabeleceu algumas mudanças nas relações entre os agentes envolvidos em processos como o do Programa Crédito Solidário, no qual devem interagir poder público, movimento popular organizado e assessorias técnicas.

Mudanças como o aparecimento de organizações não governamentais legalmente constituídas, instrumentos participativos de gestão urbana, canais descentralizados de participação e fragmentação de grande parte dos

movimentos populares, devem ser entendidas em um contexto de globalização, sob a construção, por agências internacionais, de “propostas alternativas” para os problemas do “terceiro mundo”.

Sob uma análise de macro escala, o que significa o Programa CRESOL nesse cenário? Pode-se considerar que o Programa fomenta essa fragmentação dos Movimentos, responde às exigências do Banco Mundial e outras instituições internacionais? Ou pode-se considerar algum ponto de resistência a essas questões, uma vez que o Programa tenta articular nacionalmente, mesmo com pouca integração entre as demais esferas governamentais, uma política de acesso à habitação para baixíssima renda, com fomento à participação popular organizada?

As análises em macro escala do Programa, no que se refere às interlocuções entre os agentes envolvidos, são sem dúvida um ponto fundamental e esclarecedor em relação ao tipo de política que vem se desenvolvendo. E, portanto, é algo que, para o momento, podem apenas ser lançadas perguntas que busquem a reflexão sobre pontos como o alavancamento das organizações populares, politização e reconstrução de tecido social. Cabem ainda, nesse bojo, questões que remontam à discussão sobre Estado Mínimo para políticas sociais, o que ficaria claro quando o Estado, por meio de um Programa como esse, envolve junto à demanda (apresentada via Movimentos organizados) agentes como, Assessorias Técnicas, Sindicatos, Cooperativas, etc.

Em uma análise menos abrangente podem ser observadas algumas mudanças nas relações entre os agentes locais envolvidos. Algumas organizações populares associaram-se a outras para enviar o Projeto ao Ministério das Cidades, expandindo relações, bem como a necessidade de associação a sindicatos ou cooperativas que fornecessem bases legais aos Movimentos suscitou uma ampliação nas formas de organização desses movimentos. Mesmo que não se tenham ampliado as discussões sobre temas relacionados à moradia, como outras conquistas sociais incluídas no rol de direitos.

Sobre as associações entre os agentes locais pode-se dizer também, que trouxeram à tona questões referentes às especificidades e necessidades locais,

evitando – em alguns casos - soluções padrão (de projeto e organização), tão repetidas pela maioria dos Programas Habitacionais.

3. Participação: Mudança no cenário?

A grande mudança esperada quando o Programa foi concebido está exatamente colocada neste item, participação. Essa mudança se daria por meio da gestão do dinheiro liberado pelo governo federal direto em nome da Associação representativa do movimento popular. O que não aconteceu e, mesmo se tivesse acontecido, caberiam algumas perguntas.

O controle social esperado na questão da habitação poderia realmente ser efetivo por meio de um Programa com o alcance do CRESOL? Não seria apenas uma gestão partilhada de dinheiro público, uma vez que haveria rigoroso controle de prestação de contas? Mesmo que assim o fosse, essas dimensões poderiam representar mudanças na estrutura de controle social? Em que medida?

A participação popular, bem como a ação dos outros agentes envolvidos, como desenvolvido ao longo deste trabalho, sofreram profundas modificações que se refletem em suas interações hoje, como visto por meio do Programa Crédito Solidário. A fragmentação imposta pelas condições sócio-econômicas e políticas, que atinge todos os níveis de representação, se faz clara ao se analisarem as demandas referentes ao CRESOL e as comparar com as demandas dos movimentos populares que trabalharam nos mutirões dos anos de 1980. Essa fragmentação levou à uma forte despolitização, que se reflete por exemplo no direcionamento da reivindicação por habitação. Trata-se de uma reivindicação com fim nela mesma, perderam-se os horizontes mais amplos de debates e unicidade por melhores condições de vida nas cidades.

Assim, em uma visão mais próxima, local, o que teria restado das dimensões daqueles mutirões que inspiraram o Crédito? Além das óbvias diferenças de contexto que esses 15 anos impõem, o que veio da tentativa de resgate daquele período?

Para que essa questão do resgate seja inserida deve-se primeiro registrar que existem grandes diferenças entre os níveis de participação em cada projeto financiado pelo Crédito Solidário. Diferenças, em grande parte, devidas ao

histórico de engajamento político das Associações e Assessorias. Muitos desses agentes viveram o referido período de “mutirões bem-sucedidos”, e se esforçaram em transpor muitos daqueles objetivos para o CRESOL. Observam-se nesses processos maior participação do Movimento no projeto arquitetônico, no desenrolar burocrático da liberação do financiamento, nas relações entre os demais agentes e principalmente no nível de politização, refletido por meio da participação de lideranças em Conselhos e outros canais institucionalizados ou não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Introdução:

ARANTES, Otília, *et alli*. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefevre**. Trabalho de Graduação apresentado à FAU USP, 2002.

_____. **Reinventando o canteiro de obras**. Artigo em livro: *Arquitetura Moderna brasileira*. Editora Phaidon, London, 2004.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Estúdio Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARVALHO, Caio Santo Amore. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo anos 90 e atualidade**. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Coleção Fundamentos. Tradução equipe Aldeia Global. São Paulo: Aldeia Global, 1979.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992): Movimento de moradia: lugar do arquiteto** São Carlos, 1997, dissertação de mestrado, EESC – USP.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

KHOURY, Ana Paula. **Grupo Arquitetura Nova**. Dissertação de Mestrado apresentada à EESc USP, mimeo, 1999.

MARICATO, Ermínia. Auto-construção, arquitetura possível, In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ômega, 1979.

_____. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

OLIVEIRA, Chico. **Economia brasileira: Crítica à Razão Dualista**. In *Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº2, 1976.

_____. Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISES, Jose Alvaro e outros. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. São Paulo: CEDEC/ Paz e Terra, 1978.

_____. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

RIZEK, Cibele, BARROS, Joana e BERGAMIM, Aguiar. **A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões**. RBEUR, 2003.

RIZEK, Cibele Saliba e LOPES, João Marcos. **O mutirão autogerido como um procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica**. São Paulo: Coletânea Habitare, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras. Habitação e especulação. O direito à moradia. Os movimentos populares**. São Paulo: Contexto/EDUSP, 1988.

TELLES, Vera da Silva. **Parte I: Pontos e linhas. Capítulo 1: Debates: a cidade como questão**. (no prelo).

Capítulo 1.1:

BENEVOLO, Leonardo. **Origens da Urbanística Moderna**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

_____. **História da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Perspectivas, 1989.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1985.

_____. **A luta pelo espaço. Textos de sociologia urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 1987, 2ª. ed.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Coleção Fundamentos. Tradução equipe Aldeia Global. São Paulo: Aldeia Global editora, 1979.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

MARICATO, Ermínia. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** 2006a (no prelo). Aula inaugural do Congresso Mundial de Escolas de Planejamento ocorrido na cidade do México, em 12 de julho de 2006, com promoção da UNAM. *In*: RIBEIRO, Luis Cezar de Queirós Ribeiro.

Capítulo 1.2:

BALL, Michael. **O desenvolvimento do capitalismo na provisão de habitação.** Revista Espaço e Debates, nº. 36, 1992.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras. Habitação e especulação. O direito à moradia. Os movimentos populares.** São Paulo: Contexto/EDUSP, 1988.

Capítulo 1.3:

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil.** Estação Liberdade: São Paulo, 1998.

BUENO, Laura Machado de Melo. **Projeto e Favela. Metodologia para projeto de urbanização.** Tese de doutorado apresentada à FAU-USP, 2000.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência.** Hucitec: São Paulo, 1996.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei.** Nobel: São Paulo, 1997.

ROSSETO, Rossela. **Organismos internacionais e autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas públicas de habitação para a população de baixa renda.** São Paulo, 1993 (dissertação de mestrado, FAU – USP).

WERNA, Edmundo, KENYA, Alex, ABIKO, Leandro de Oliveira Coelho, *et. al.* **Pluralismo na Habitação.** Annablume: São Paulo, 2004.

Capítulo 1.4:

BLAY, Eva Alterman. **A luta pelo espaço. Textos de sociologia urbana.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987, 2ª. ed.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade. São Paulo passado e presente.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

Capítulo 1.5:

ABIKO, Alex. **Curso de Formação em Mutirão**, p. 2 EPUSP, depto. De Engenharia e construção Civil.

Aluísia Fonseca de Lima. **Arquiteto Pau-de-arara: a aventura da procura do saber.** São Paulo: FAUUSP (dissertação de Mestrado), 1989;

AMARAL, Ângela. **Habitação, participação popular e cidadania.** São Paulo: FAUUSP (dissertação de Mestrado), 2001.

ANTUNES, Maria Cristina Almeida. **Arquitetura participativa: o papel do arquiteto no processo participativo de organização do espaço urbano e da moradia.** São Paulo: FAUUSP (dissertação de Mestrado), 1994.

_____. **A produção habitacional solidária: O processo participativo na organização do espaço urbano e na produção de moradia através de procedimentos autogestionários.** São Paulo, 2002 (tese de doutorado, FAU - USP).

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões.** São Paulo: Ed. 34, 2002.

_____. **Reinventando o canteiro de obras.** *In*. **Arquitetura Moderna Brasileira.** Editora PHAIDON, London, 2004.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** Comunicação para a XXVII SBPC, 1975.

_____. **Os mitos sobre o problema da habitação.** *In* Espaço e Debates, n. 17, 1986.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais.** São Paulo, 1986 (dissertação de mestrado, FAU-USP).

_____. **Habitação e Autogestão: construindo território de utopia.** Rio de Janeiro: FASE, 1992.

_____. **Habitação, mutirão e auto gestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo.** *In* As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

_____. **As origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.** São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Habitação na cidade de São Paulo. Avaliação da política municipal.** São Paulo, POLIS/PUC SP, 2002.

CARDOSO, Luiz R. **Construção Habitacional por Mutirão - Caracterização, Gerenciamento e Custos.** Dissertação apresentada à Escola politécnica da USP, 1993.

CARVALHO, Caio Santo Amore. **Lupa e Telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade.** (dissertação de Mestrado) FAUUP, 2004.

Escola Politécnica da USP e Politécnico e di Torino. **Anais do Curso de Mutirão.** São Paulo: EPUSP, 1996.

FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e auto-gestão no Jardim São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto.** São Carlos, 1997 (dissertação de mestrado, EESC – USP).

GOHN, Maria da Glória. **Lutas pela moradia popular em São Paulo.** São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1987.

_____. **Movimentos Sociais e a luta pela moradia.** São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

_____. **O trabalho de assessoria dos arquitetos aos movimentos populares”.** *In.* Sinopses, n. 11, dez. 1998.

HOUSSAISS, **Dicionário da língua portuguesa.** p. 1987. Ed. Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.

LIMA, Aluísia Fonseca. **Arquiteto Pau-de-arara: a aventura da procura do saber.** São Paulo: FAUUSP (dissertação de Mestrado), 1989.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987;

OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In:* MOISES, Jose Alvaro e outros. **Contradições urbanas e movimentos sociais.** São Paulo: CEDEC/ Paz e Terra, 1978.

_____. **O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção?** Texto para a conferência de abertura da reunião anual da ANPUR – Associação nacional de

Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, Belo Horizonte, 26/05/2003.

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Os mutirões servem a quem? Gênese e conseqüências. Experiências em São Paulo e Bauru.** Trabalho final de graduação apresentado à UNESP, 2004.

RIZEK, CIBELE S. **Orçamento Participativo em São Paulo: a cidade como espaço público?** 8º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Anais. Niterói, CD Rom, 2004.

RIZEK, Cibele, BARROS, Joana e BERGAMIM, Aguiar. **A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões.** RBEUR, 2003.

RONCONI, Reginaldo. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS comunitário.** São Carlos, 1995 (dissertação de mestrado, EESC – USP).

ROSSETO, Rossela. **Organismos internacionais e autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas públicas de habitação para a população de baixa renda.** São Paulo, 1993 (dissertação de mestrado, FAU – USP).

ROYER, Luciana. **Política habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.** São Paulo: FAUUSP (dissertação de Mestrado), 2002;

SILVA, Ana Amélia (org.). **Moradia e cidadania: um debate em movimento.** São Paulo: Polis, 1994 (Publicações Polis, n. 20).

VAZ, Ana Luiza de Lyra. **Mutirão Habitacional autogestionário: a experiência do CAAP – Grande São Paulo, 1980-1990.** São Paulo: PUCSP (dissertação de Mestrado), 2000.

Capítulo 2:

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** 2006a (no prelo). Aula inaugural do Congresso Mundial de Escolas

de Planejamento ocorrido na cidade do México, em 12 de julho de 2006, com promoção da UNAM. *In*: RIBEIRO, Luis Cezar de Queirós Ribeiro.

MARTINS, José de Souza. **As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares**. Estudos avançados, nº. 14, 2000.

RIZEK, CIBELE S. **Orçamento Participativo em São Paulo: a cidade como espaço público?** 8º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Anais. Niterói, CD Rom, 2004.

Capítulo 2.1:

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Programa de Governo 2007**. Partido dos Trabalhadores, 2006 b.

Sítio do Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br

Sítio da Fundação João Pinheiro: www.fjp.gov.br

Sítio do Ministério da Fazenda: www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado

Sítio do Partido dos Trabalhadores: www.pt.org.br/assessor/habita_popular.doc

ROLNIK, Raquel (et. al.). **Regularização fundiária de Assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

Capítulo 2.2:

Ângela de Arruda Camargo. **Habitação na cidade de São Paulo. Avaliação da política municipal**. São Paulo, POLIS/PUC SP, 2002.

BONDUKI, N. **Habitação, mutirão e auto gestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo**. *In* As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. **A trajetória dos movimentos sociais**. *In*: DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. *In*: DAGNINO, Evelina (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARVALHO, Caio Santo Amore. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade.** Dissertação de mestrado apresentada à FAU-USP, 2004.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In* DAGNINO, E. (org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

GOHN, M. Glória. **Lutas pela moradia em São Paulo.** São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1987.

_____. **Movimentos sociais e a luta por moradia.** São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

_____. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Loyola, 1997.

MARIACTO, Ermínia. **A cidade é um grande negócio.** *In*: Teoria e Debate, São Paulo, n.º 3, jun. 1988.

OLIVEIRA, Francisco. **O estado e a exceção – ou o estado de exceção.** *In* ANPUR, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 5, nº1 – maio 2003.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980.** São Paulo, Paz e Terra, 1988.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **As políticas urbanas e lutas pela habitação.** *In*: BÓGUS, Lucia Maria M. e WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs.). A luta pela cidade em São Paulo. São Paulo: Cortez, 1992.

www.mur.com.br/colunistas/fb.

Capítulo 2.3:

BOLAFFI, Gabriel. **Os mitos sobre o problema da habitação.** *In* Espaço e Debates, n. 17, 1986.

BUENO, Laura Machado de Melo. **Projeto e Favela. Metodologia para projeto de urbanização.** Tese de doutorado apresentada à FAU-USP, 2000.

BUZZAR, Miguel A. **Rodrigo Lefèvre e a idéia de vanguarda.** Tese de doutoramento apresentada à FAU USP, 2002.

Caderno GFAU, **Conversa com Sérgio Ferro**, 2002.

CARVALHO, Caio Santo Amore. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade.** Dissertação de mestrado apresentada à FAU-USP, 2004

KOURY, Ana Paula. **Grupo Arquitetura Nova.** São Carlos, 1999 (dissertação de mestrado, EESC – USP) e ARANTES, Pedro F. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões.** São Paulo, 2000 (TFG FAU-USP).

OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISES, Jose Alvaro e outros. **Contradições urbanas e movimentos sociais.** São Paulo: CEDEC/ Paz e Terra, 1978.

PEREIRA, Joel Felipe. **Mutirão e autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto.** Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP, 1997.

REINACH, C. Henrique. **Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Construção Habitacional por ajuda mútua.** II Seminário Internacional. Programa de Estudios de Vivienda en America Latina. Universidad Nacional de Colombia, 1984.

RIZEK, Cibele Saliba e Lopes, João Marcos. **O mutirão autogerido como um procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica.** São Paulo: coletânea Habitare, 2005.

RIZEK, Cibele, BARROS, Joana e BERGAMIM, Aguiar. **A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões.** RBEUR, 2003.

RONCONI, Reginaldo. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS comunitário.** São Carlos, 1995 (dissertação de mestrado, EESC – USP).

Capítulo 3:

- Relatório da reunião do GT – FDS (Grupo de Trabalho do Fundo de desenvolvimento Social) no Ministério das Cidades, em 13/12/2005.
- Relatório sobre as negociações do Crédito Solidário. Florianópolis, 20/12/2004.
- Programa Crédito Solidário. Informações Básicas. Manual da Caixa econômica Federal.
- Manual do Programa Crédito Solidário. CEF/VIBEN/SUFUS/GESEF.
- Informes da Rede Habitar – diversos.
- Apostilas do Seminário de Capacitação em Habitação e Saneamento, de 13 e 14 de julho de 2006, em São Paulo, parte do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Organização: Ministério das Cidades em parceria com a Caixa Econômica Federal.
- Memorial descritivo e arquivos da Assessoria Técnica GTA.
- Arquivos da Companhia de Habitação de Embu.
- MTE – Manual Técnico de Engenharia
- www.cidades.gov.br
- <http://www.acaopopularsocialista.org.br>
- www.embu.sp.goc.br

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARANTES, Otilia F. **O urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 1998.
- ARANTES, Paulo. **Esquerda e direita no espelho das ONG's**, em ONG's: identidade e desafios atuais. São Paulo: revista cadernos Abong, nº. 27, 2000.
- ARANTES, Pedro. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades Latino Americanas**. Dissertação de mestrado apresentada à FAU-USP, 2004.
- BISILLIAT GARDET, Jeanne. **Mutirão, utopia e necessidade**. SP: SMC/ORTON, 1990.
- BLANCO JUNIOR, C. **A relação Projeto/custo/qualidade nos empreendimentos habitacionais da Prefeitura de SP**, 1989-1992.

- GORZ, André. **Técnica, técnicos e luta de classe** *In* A divisão social do trabalho. SP: Martins Fontes, 1989.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.
- KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- MARICATO, Emília. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. São Paulo: GRAAL, 1977.
- REIS, Filho Nestor Goulart. **Cadernos de pesquisa do LAP**. Diversos.
- RUBINO, Silvana e MENGUELLO, Cristina. **Patrimônio Industrial: perspectivas e abordagens**. Coletânea de Textos do I Encontro em Patrimônio Industrial. Campinas: UNICAMP, outubro de 2004.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TELLES, Vera da Silva. Capítulo II: **Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade**. Capítulo I: debates: a cidade como questão. Parte I: Pontos e linhas, 2004.
- VALLADARES, Lícia (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- VAZ, Lílian Fessler. **Modernidade e moradia. Habitação Coletiva no Rio de Janeiro nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Ed. 7 Letras/FAPERJ, 2002.

ANEXO – 1

Programas Nacionais de Habitação

Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor)

- **Objetivo:** o Programa é voltado principalmente ao apoio a estados e municípios para melhorar as condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos precários, visando a sua permanência ou realocação, reduzir riscos mediante urbanização e integrar esses assentamentos ao tecido urbano da cidade. Há também a modalidade de aquisição de materiais de Construção. Este Programa faz parte do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.
- **Público alvo:** famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em assentamentos precários.
- **Área de abrangência:** assentamentos precários em áreas urbanas ou rurais, em todo o território nacional.
- **Recursos:** repasse do Orçamento Geral da União aos estados e municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta.
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades - Agente Gestor/Concedente:* estabelece normas, acompanha e avalia a execução e os resultados. *Caixa Econômica Federal - Prestadora de serviços:* analisa a documentação apresentada pelos proponentes, celebra contratos de repasse em nome da União, acompanha e analisa as prestações de contas. *Administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta – Proponentes / Agentes Executores:* elaboram a proposta de intervenção em resposta às demandas e necessidades sociais, estimulam a participação dos beneficiários, administram e fiscalizam a execução dos trabalhos.
- **Prazo e taxas:** o repasse de recursos do Orçamento Geral da União aos estados e municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, deverá ter contrapartida que pode ser em recursos financeiros, bens ou serviços. O que é calculado por meio de percentuais estabelecidos pelo Ministério das Cidades, variando de 3 a 30% no caso de municípios e 10 a 40% no caso do Distrito Federal e estados.
- **Funcionamento:** são duas as formas de se acessar os recursos destinados a este Programa: por meio de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) e por processo de seleção pública de propostas, realizado pelo Ministério das Cidades. Os limites de repasse de recursos são limitados da seguinte forma: Urbanização de Áreas: R\$ 11.000,00 por família beneficiada; Aquisição de Materiais de Construção: R\$ 6.000,00 por família beneficiada. O repasse de recursos pode contemplar, para Urbanização de Assentamentos Precários: projetos, serviços preliminares, terreno, regularização fundiária, indenização de benfeitorias, habitação/ edificação, recuperação ou melhorias de unidades habitacionais e construção de instalações hidráulico-sanitárias, Infra-estrutura e recuperação ambiental, equipamentos comunitários e trabalho social. E para Aquisição de Material de Construção: material de construção, assistência técnica - mão-de-obra especializada e elaboração de projetos e trabalho social.

Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada a Famílias de Baixa Renda (antigo Morar Melhor)

- **Objetivo:** o Programa é voltado principalmente ao apoio a estados e municípios para viabilizar o acesso à moradia de famílias de baixa renda, faz parte do Programa Habitação de Interesse Social. O Programa prevê as modalidades de construção ou aquisição de unidades habitacionais, de produção ou aquisição de lotes urbanizados e de requalificação de imóveis

existentes (recuperação de terrenos e edifícios) que possam ter seu uso e ocupação modificados para fins habitacionais.

- **Público alvo:** famílias com renda mensal de até três salários mínimos.
- **Área de abrangência:** todo o território nacional.
- **Recursos:** repasse do Orçamento Geral da União aos estados e municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta.
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades - Agente Gestor/Concedente:* estabelece normas, acompanha e avalia a execução e os resultados. *Caixa Econômica Federal - Prestadora de serviços:* analisa a documentação apresentada pelos proponentes, celebra contratos de repasse em nome da União, acompanha e analisa as prestações de contas. *Administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta – Proponentes / Agentes Executores:* elaboram a proposta de intervenção em resposta às demandas e necessidades sociais, estimulam a participação dos beneficiários, administram e fiscalizam a execução dos trabalhos.
- **Prazo e taxas:** o repasse de recursos do Orçamento Geral da União aos estados e municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, deverá ter contrapartida que pode ser em recursos financeiros, bens ou serviços. O que é calculado por meio de percentuais estabelecidos pelo Ministério das Cidades, variando de 3 a 30% no caso de municípios e 10 a 40% no caso do Distrito Federal e estados.
- **Funcionamento:** são duas as formas de se acessar os recursos destinados a este Programa: por meio de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) e por processo de seleção pública de propostas realizado pelo Ministério das Cidades. Os limites de repasse de recursos são limitados da seguinte forma: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais: R\$ 17.000,00 por família beneficiada; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados: R\$ 7.000,00 por família beneficiada; Requalificação Urbana: R\$ 17.000,00 por família beneficiada. O repasse de recursos pode contemplar, para Produção ou aquisição de unidades habitacionais: Projetos, terreno, habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e Trabalho social. Para Produção ou aquisição de lotes urbanizados: projetos, serviços preliminares, terreno, infra-estrutura, equipamentos comunitários e trabalho social. E para Requalificação urbana: aquisição de imóveis, obras, serviços e trabalho social.

Programa Habitar Brasil BID – HBB

- **Objetivo:** o Programa destina recursos financeiros, sem retorno, que visam o fortalecimento institucional dos municípios, por meio da execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental. Para tanto são utilizados dois outros programas: Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) (objetiva fortalecer a capacidade dos municípios na melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda) e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) (objetiva Desenvolver obras e serviços para regularização e urbanização de assentamentos precários, mais ações voltadas para o desenvolvimento comunitário e a regularização fundiária).
- **Público alvo:** famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até 3 salários mínimos, que residam em assentamentos precários – favelas, mocambos, palafitas, entre outras.
- **Área de abrangência:** municípios integrantes de regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas e em capitais de estados.
- **Recursos:** Orçamento Geral da União (OGU).
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades - Agente Gestor/Concedente:* estabelece normas, acompanha e avalia a execução e os resultados. *Caixa Econômica Federal – Operadora do Programa:* analisa a documentação apresentada pelos proponentes, celebra contratos de repasse em nome da União, acompanha e analisa as prestações de contas. *Administração pública estadual ou municipal / Agentes Proponentes e Executores:*

responsáveis pela implementação das ações e dos projetos financiados pelo Programa. *Entidade Representativa dos Beneficiários*: organizações comunitárias responsáveis pela representação dos beneficiários e dos projetos financiados pelo Subprograma UAS, com atribuição de participar efetivamente de todas as etapas do trabalho voltado para sua comunidade.

- **Prazo e taxas**: repasse de recursos financeiros sem retorno. Para o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI): Orçamento Geral da União (OGU), máximo de 98% do valor do investimento e contrapartida do proponente de no mínimo 2%. E para o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS): Orçamento Geral da União (OGU), máximo de 95% do valor do investimento contrapartida do proponente de no mínimo 5%.
- **Funcionamento**: o município, eventualmente com parceria do governo estadual, deve apresentar um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), ou poderá pleiteá-lo por meio de apoio fornecido pelo próprio Programa. Depois deve ser constituída uma comissão técnica multidisciplinar para coordenar a execução do programa, esta ficará responsável pela implementação dos projetos dos Subprogramas UAS e DI. Os limites de financiamento para as Ações de Desenvolvimento Institucional: são de até R\$ 1.000.000,00 para municípios com até 250 mil habitantes, até R\$ 2.000.000,00 para municípios que possuam de 250 mil a 1 milhão de habitantes e até R\$ 3.000.000,00 para municípios que possuam mais de 1 milhão de habitantes. Para os Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais os valores máximos são: Projeto Integrado R\$ 9.000.000,00, Urbanização por família R\$ 8.000,00, Unidade Habitacional básica (UHB) por família R\$ 8.000,00, Módulo hidráulico por família R\$ 1.500,00, Melhorias Habitacionais por família, R\$ 1.500,00, Obras Especiais, 25% do custo total do Projeto, Trabalho de Participação Comunitária R\$ 320,00 por família. O repasse pode custear: elaboração e implementação de estudos e projetos, treinamento e aquisição de equipamentos para o Subprograma DI, terreno e regularização fundiária, indenização de benfeitorias aos proprietários - em caso de remanejamento ou reassentamento, projetos e estudos preliminares, remanejamento / alojamento provisório / reassentamento de famílias, infra-estrutura básica e equipamentos comunitários públicos, unidade básica habitacional, cesta básica de materiais de construção e recuperação e/ou melhoria, administração e gerenciamento e trabalho de participação comunitária para o Subprograma UAS.

SNH-Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH

- **Objetivo**: oferecer acesso à moradia adequada para famílias de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios, através da produção de moradias ou aquisição.
- **Público alvo**: famílias com rendimento mensal bruto não superior a R\$ 900,00.
- **Área de abrangência**: todo o território nacional, sendo os recursos distribuídos de acordo com o déficit habitacional.
- **Recursos**: Orçamento Geral da União (OGU) e deve contar com contrapartida proveniente dos estados e municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos pelo programa.
- **Agentes envolvidos**: *Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda*: estabelecem as diretrizes e condições de implementação do programa. *Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Nacional de Habitação*: selecionam as instituições financeiras que poderão operar o programa e realizam o repasse dos recursos. *Instituições/Agentes Financeiros*: são escolhidos no processo de oferta pública de recursos (leilão) e ficam responsáveis por receber as propostas de participação no programa, formuladas pelos estados e municípios, as avaliam e contratam as propostas de empreendimento habitacional, firmando contratos de operação de crédito individual com cada uma das famílias beneficiadas pelo programa. *Estados e Municípios ou entidades das respectivas Administrações Direta ou Indireta*: organizam os grupos a serem beneficiados pelo programa e apresentam às instituições financeiras uma proposta de empreendimento habitacional, além de oferecerem uma contrapartida,

complementando os recursos repassados pelo OGU. *Beneficiários:* apresentam documentação que permita seu cadastramento e seleção pelos órgãos municipais ou estaduais e depois de selecionados, contratam uma operação de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas.

- **Prazo e taxas:** as taxas de juros para Habitação Popular são de 6% ao ano e para Operações Especiais são de 8% ao ano. Os prazos de amortização para imóveis usados são de 25 anos e para imóveis novos são 30 anos.
- **Funcionamento:** o PSH beneficia cidadãos organizados em grupos pelos governos dos estados e municípios, sendo, portanto, um Programa que envolve uma parceria maior entre o Governo Federal, os governos locais e as instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação. Os subsídios oferecidos são compostos de dois tipos: o subsídio destinado a cobrir os custos financeiros da operação de crédito habitacional (apropriado diretamente pela instituição financeira) e o subsídio destinado à complementação do preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais. Os valores de subsídio para a modalidade de produção de moradias variam entre R\$ 3.500,00 e R\$ 6.000,00, para os municípios integrantes das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro, o acréscimo poderá chegar a R\$ 3.000,00. Para a aquisição de moradias, o valor do subsídio não será superior a R\$ 4.500,00. As unidades devem ser avaliadas da seguinte forma: R\$ 28.000,00 para municípios integrantes de regiões metropolitanas, R\$ 20.000,00 para municípios não integrantes de regiões metropolitanas e R\$ 30.000,00 para municípios das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro. O financiamento compõe os seguintes gastos: projetos de engenharia, serviços preliminares, terreno, infra-estrutura, habitação, equipamentos comunitários públicos e trabalho social.

SNH-Carta de Crédito Individual

- **Objetivo:** conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.
- **Público alvo:** pessoas físicas, que não detenham, em qualquer parte do país, outro financiamento nas condições do SFH, e não sejam proprietários de imóvel residencial no atual local de domicílio nem onde pretendam fixá-lo. Neste programa, na modalidade Habitação Popular, podem ser atendidas pessoas que tenham renda mensal bruta de R\$ 1.500,00 à R\$ 3.900,00. E na modalidade Operações Especiais podem ser atendidas famílias com renda mensal bruta de até R\$ 4.900,00.
- **Área de abrangência:** todo o território nacional.
- **Recursos:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades – Agente Gestor:* estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos, de acordo com as normas baixadas pelo Conselho Curador do FGTS, realiza a gestão, acompanhamento e avaliação do programa. *Caixa Econômica Federal:* opera o FGTS e as operações de empréstimo para os Agentes Financeiros. *Agentes Financeiros:* contratam operações de empréstimo com a Caixa e operações de financiamento com os beneficiários finais do programa. *Administração pública estadual, ou municipal, direta ou indireta:* o poder público não participa diretamente do programa, porém sua participação é desejável para fins de redução de exigências construtivas, taxas ou emolumentos. *Beneficiários:* contratam operação de financiamento habitacional junto às instituições financeiras e retornam parcela de amortização e juros.
- **Prazo e taxas:** as taxas de juros para Habitação Popular são de 6% ao ano e para Operações Especiais são de 8% ao ano. Os prazos de amortização para imóveis usados são de 25 anos e para imóveis novos são 30 anos.
- **Funcionamento:** neste programa, na modalidade Habitação Popular, podem ser atendidas pessoas que tenham renda mensal bruta de R\$ 1.500,00 à R\$ 3.900,00 da seguinte forma:

renda de R\$ 3.900,00 para Aquisição de Unidade Habitacional Nova ou Construção de Unidade Habitacional, R\$ 3.000,00 para Aquisição de Unidade Habitacional Usada, R\$ 2.400,00 para Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional e R\$ 1500,00 para Aquisição de Material de Construção ou Aquisição de Lote Urbanizado. E na modalidade operações especiais podem ser atendidas famílias com renda mensal bruta de até R\$ 4.900,00, para aquisição ou construção de Unidade Habitacional Nova avaliadas em até R\$ 80.000,00. Os valores podem ser aumentados caso trate-se de região metropolitana de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Não há inscrições para participar do programa. Os interessados devem procurar diretamente os Agentes Financeiros habilitados a operar os programas do FGTS. Neste programa pode-se fazer o uso do desconto em financiamentos para famílias com renda mensal de até R\$ 1.500,00, assim, por meio de recursos do FGTS, o financiamento que teria juros de 8,16% ao ano, passa ser de 6% ao ano. O valor do financiamento é calculado de acordo com a capacidade de pagamento de cada família, bem como o valor da contrapartida, uma vez que o FGTS não financia 100% do valor do imóvel. A composição do financiamento abrange (exceto para os casos de aquisição de unidades habitacionais ou lotes): terreno, projetos, construção, materiais de construção, contratação de mão-de-obra especializada e assistência técnica.

SNH-Programa Carta de Crédito Associativo

- **Objetivo:** conceder financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação (COHABs) ou empresas do setor da construção civil. O programa permite a produção de lote urbanizado, a construção de unidade habitacional ou a aquisição de unidade nova. Existe também a modalidade Reabilitação Urbana – por meio da qual o grupo associativo poderá adquirir unidades usadas e executar obras para a recuperação e ocupação habitacional.
- **Público alvo:** pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 3.900,00 para financiamentos de Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana; e R\$ 1.500,00 para obtenção de financiamentos na modalidade Produção de Lotes Urbanizados. Nas Operações Especiais podem ser atendidas famílias com renda mensal até R\$ 4.900,00. Não poderão usar os recursos do FGTS as famílias proprietárias de imóvel residencial no local onde se encontram e nem onde pretendem fixar-se, ou que possuam outro financiamento nas condições do SFH.
- **Área de abrangência:** todo o território nacional.
- **Recursos:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com contrapartida das construtoras, de no mínimo 7,5% (na modalidade Reabilitação Urbana) ou 5% (nas demais modalidades), não financiável pelo FGTS.
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades – Agente Gestor:* estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos, de acordo com as normas baixadas pelo Conselho Curador do FGTS, realiza a gestão, acompanhamento e avaliação do programa. *Caixa Econômica Federal:* opera o FGTS e as operações de empréstimo para os Agentes Financeiros. *Agentes Financeiros:* contratam operações de empréstimo com a Caixa e operações de financiamento com os beneficiários finais do programa. *Administração pública estadual, ou municipal, direta ou indireta:* o poder público não participa diretamente do programa, porém sua participação é desejável para fins de redução de exigências construtivas, taxas ou emolumentos. *Entidades Organizadoras do Grupo Associativo:* responsáveis, pela formação e apresentação ao agente financeiro do grupo associativo, pelo cumprimento e exigências necessárias à contratação das operações de financiamento e pela orientação dos beneficiários finais. *Beneficiários:* contratam operação de financiamento habitacional junto às instituições financeiras e retornam parcela de amortização e juros.
- **Prazo e taxas:** as taxas de juros para Habitação Popular são de 6% ao ano e para Operações Especiais são de 8% ao ano. Os prazos de amortização para Reabilitação Urbana são de 25 anos e para todas as outras modalidades 30 anos.

- **Funcionamento:** neste programa pode-se fazer o uso do desconto em financiamentos para famílias com renda mensal de até R\$ 1.500,00, assim, por meio de recursos do FGTS, o financiamento que teria juros de 8,16% ao ano, passa ser de 6% ao ano. O valor do financiamento será calculado de acordo com a capacidade de pagamento de cada família, bem como o valor da contrapartida, uma vez que o FGTS não financia 100% do valor do imóvel. Os limites de financiamento para regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal são para unidades avaliadas em até R\$ 100.000,00 e famílias com renda mensal bruta de até 4.900,00, tanto para aquisição de unidade, como para construção.

SNH-Apoio à Produção

- **Objetivo:** conceder financiamentos a empresas do ramo da construção civil, voltadas à produção de imóveis novos, ou reabilitação urbana (aquisição de imóveis usados, mais a execução de obras e serviços para recuperação e ocupação habitacional e até modificação de uso) para comercialização prévia de, no mínimo, 30% das unidades. Os projetos deverão estar inseridos em planos municipais de reabilitação e possuir infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.
- **Público alvo:** famílias com renda de até R\$ 3.900,00 (Habitação Popular) ou R\$ 4.900,00 (Habitação/Operações Especiais).
- **Área de abrangência:** todo o território nacional.
- **Recursos:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com contrapartida das construtoras, de no mínimo 10%, referente ao valor de venda ou de produção do imóvel não financiável pelo FGTS.
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades - Agente Gestor:* estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos, de acordo com as normas baixadas pelo Conselho Curador do FGTS, realiza a gestão, acompanhamento e avaliação do programa. *Caixa Econômica Federal:* opera o FGTS e as operações de empréstimo para os Agentes Financeiros. *Agentes Financeiros:* contratam as operações de empréstimo com a Caixa, com as empresas de construção civil e com os beneficiários finais. *Empresas da construção civil:* contratam as operações de financiamento, executam as obras e comercializam as unidades.
- **Prazo e taxas:** para as operações de empréstimo as taxas de juros são de 8,16% ao ano e para as operações de financiamento, 10,16% (ambas para o período de carência). E os prazos, 24 meses de carência para obras e 60 meses para amortização.
- **Funcionamento:** o limite de empréstimo para habitação popular é de R\$ 43.200,00 (para avaliações até R\$ 72.000,00) e para Habitação/ Operações Especiais o limite de empréstimo pode ser de até R\$ 48.000,00 (para avaliações até R\$ 80.000,00), sendo sempre até 60% o valor do empréstimo. Os custos de produção que poderão ser cobertos em até 100% são: terreno, projeto, construção, urbanização e infra-estrutura, equipamentos comunitários, trabalho social e custos indiretos.

SNH-Programa Pró-Moradia

- **Objetivo:** produção de Conjuntos Habitacionais, Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e Desenvolvimento Institucional com regularização jurídico-formal de ocupação e uso.
- **Público alvo:** o Programa financia estados, municípios, ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para que estes possam oferecer acesso à moradia para famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, em situação de vulnerabilidade social e não proprietárias de imóvel residencial em qualquer local do país (com idoneidade cadastral e capacidade de pagamento).

- **Área de abrangência:** todo o território nacional.
- **Recursos:** o Programa é operado com recursos do Plano de Contratações e Metas Físicas destinado à área de Habitação Popular, aprovado pelo Conselho Curador do FGTS. E é implementado por meio de concessão de financiamentos com recursos do FGTS aos Estados e Municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, que forneçam contrapartida mínima de 5% (Produção de Conjuntos Habitacionais ou Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários) ou 7,5% (Desenvolvimento Institucional) do valor de investimento.
- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades* - Agente Gestor: estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos, realiza a gestão, acompanhamento, avaliação do programa e seleção das propostas apresentadas. *Estados, Municípios (direta ou indiretamente)/ Agentes Executores, Mutuários e Proponentes:* elaboram a proposta de intervenção, de acordo com as demandas e necessidades locais, administram e fiscalizam os trabalhos. *Caixa Econômica Federal:* opera o FGTS e as operações de financiamento para as famílias e operações de empréstimo para os Agentes Financeiros selecionados. *Agentes Financeiros:* contratam as operações de empréstimo com a Caixa e com a Administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta.
- **Prazo e taxas:** nas modalidades Urbanização e regularização de Assentamentos Precários e Produção de Conjuntos Habitacionais, 20 anos; na modalidade Desenvolvimento Institucional, 15 anos. Os juros são pagos mensalmente nas fases de carência e de amortização, equivalente a 6% ao ano, mais a remuneração do Agente Financeiro, equivalente a 2% ao ano.
- **Funcionamento:** para participar do programa, o Proponente deverá encaminhar ao Agente Financeiro uma Carta de Intenção acompanhada de Carta-Consulta do Ministério das Cidades, com as informações básicas do empreendimento e a documentação necessária para avaliação de risco de crédito. Depois dos processos de análise é feita uma seleção das propostas pelo Ministério das Cidades. Sobre os limites de financiamento, para Urbanização, Regularização de assentamentos e produção de conjuntos habitacionais, até R\$ 30.000,00 para municípios da região metropolitana e R\$ 20.000 para os demais. O financiamento pode custear: terreno, regularização fundiária, parcelamento de glebas, indenização de benfeitorias, construção habitacional, melhorias habitacionais, aquisição de imóveis para recuperação e/ou modificação de uso, infra-estrutura ou recuperação ambiental, equipamentos comunitários públicos, instalações hidráulico - sanitárias domiciliares e trabalho social. E para o Desenvolvimento Institucional podem ser custeados: elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional, estudos ou planos, treinamento, aquisição de bens, material de consumo, remuneração, transporte ou diárias de pessoal técnico ou auxiliar, acompanhamento da operação, remuneração dos agentes financeiros e encargos na carência.

SNH-Programa de Arrendamento Residencial – PAR

- **Objetivo:** aquisição/produção/recuperação de empreendimentos (podem ser imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional), inseridos na malha urbana (observa-se também a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores), para população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.
- **Público alvo:** famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, não proprietárias de imóvel residencial em qualquer local do país, com idoneidade cadastral e capacidade de pagamento.
- **Área de abrangência:** capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.
- **Recursos:** o Programa é operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto por recursos do FGTS e outros.

- **Agentes envolvidos:** *Ministério das Cidades - Agente Gestor:* estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos. *Estados e Municípios:* identificam os locais para implantação dos projetos, indicam as famílias a serem beneficiadas, promovem ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação e disponibilizam recursos financeiros, bens ou serviços necessários à realização das obras e serviços. *Caixa Econômica Federal:* operacionaliza o Programa e gere o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). *Empresas do Ramo da Construção Civil:* apresentam à CAIXA e executam os projetos de produção, reforma ou recuperação. *Empresas do Ramo da Administração Imobiliária:* administram os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios, se for o caso.
- **Prazo e taxas:** 180 meses e as taxas tem reajuste anual, com indexador: 80% da TR, acumulado no período.
- **Funcionamento:** a proposta de aquisição e produção do empreendimento é apresentada à CAIXA pela empresa construtora proponente, são feitas análises de risco e jurídica do vendedor do imóvel, da construtora proponente, e da legalidade da documentação do empreendimento. O limite do orçamento do FAR para o Programa no Rio de Janeiro e São Paulo chega a R\$ 40.000,00. A liberação dos recursos é feita em parcelas mensais, creditadas na conta corrente da empresa construtora, após a conclusão do empreendimento, as unidades são arrendadas às famílias que atendem aos requisitos de enquadramento no Programa. O Poder Público local identifica as famílias a serem beneficiadas, a CAIXA realiza a seleção dos arrendatários por meio da análise cadastral, da apuração da renda familiar e da margem de renda disponível para comprometimento com as despesas de arrendamento.

O PBQP – H:

Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

O Programa Crédito Solidário deveria ser uma das linhas de financiamento beneficiadas pelos princípios do PBQP, uma vez que este tem projetos que contemplam e fomentam novos componentes e Sistemas Construtivos, Sistema de Formação e Requalificação de Mão-de-obra, além de Assistência Técnica a Autogestão.

A surpresa foi saber que embora o PBQP-H possa ser utilizado sob diversas vertentes de seus projetos (Sistema de Formação e Requalificação de Mão-de-obra e Assistência Técnica a Autogestão, por exemplo) no âmbito da implantação de cada sistema de cada entidade financiada pelo CRESOL, isso parece não estar acontecendo. Foram contatados os representantes do PBQP-H no Estado de São Paulo e todos eles, por meio de entrevista, afirmaram não ter envolvimento algum com o desenvolvimento do Programa CRESOL no Estado.

Assim, fez-se importante mostrar, sucintamente, os motivos que geraram a concepção de um Programa como este, além de apontar seus objetivos básicos. A partir dos quais se pode concluir que se trata de mais um ajuste que os países capitalistas periféricos têm feito como forma de se inserir na agenda econômica mundial. Para tanto, oferecendo como contrapartida a normatização de ações nas áreas de habitação e saneamento, visando o incentivo às parcerias público-privadas, a competitividade, a descentralização política e a participação popular.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat é um instrumento do Governo Federal que traça diretrizes para que se cumpram os compromissos firmados pelo Brasil na assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996). O Programa pretende melhorar a qualidade do habitat e introduzir uma modernização produtiva (inclusive sobre gestão) na produção habitacional de interesse social. O que pode se dar de diversas formas: avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras, melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão-de-obra, normalização técnica, capacitação de laboratórios, avaliação de tecnologias inovadoras, informação ao consumidor e promoção da comunicação entre os setores envolvidos.

O objetivo básico desse Programa e que sintetiza sua ação é: “apoiar o esforço brasileiro de modernidade e promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos”¹⁶⁶.

Esse Programa já existe desde 1991, com essas mesmas finalidades, mas foi reformulado em 1996 “para ganhar mais agilidade e abrangência setorial... visando maior competitividade das empresas brasileiras”¹⁶⁷, além de buscar descentralizar suas ações e ampliar o número de parcerias, sobretudo com o setor privado. A institucionalização do programa se dá apenas em 1998 e sua abrangência é modificada em 2000, quando o H do nome do Programa parou de significar “Habitação” e passou a se chamar “Habitat”, englobando também as áreas de Saneamento e Infra-estrutura Urbana, além de passar a integrar o Plano Plurianual (PPA).

O Programa hoje faz parte da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, e tem por objetivo regular ações também de transportes, mobilidade e programas urbanos, além da área de habitação e saneamento ambiental.

Os agentes envolvidos no Programa fazem parte de um arranjo institucional firmado na parceria entre setores públicos e privados, que podem ser: construtores, projetistas, fornecedores, fabricantes de materiais e componentes, bem como a comunidade acadêmica e entidades de normalização, além do Governo Federal.

Esse novo arranjo institucional teve por objetivo incentivar as parcerias público privadas, buscando estimular o uso dos recursos existentes de diferentes fontes (OGU, FGTS, Poupança etc.), e aplicados por diferentes entidades (CAIXA, BNDES, FINEP, SEBRAE, SENAI, etc.)

Podem ser considerados objetivos específicos do PBQP-H:

Universalizar o acesso à moradia, fomentar o desenvolvimento, fomentar a garantia da qualidade, combater a não conformidade técnica, estruturar e animar a criação de programas para a formação e requalificação de mão-de-obra em todos os níveis; promover o aperfeiçoamento e divulgação de normas técnicas, códigos de práticas e códigos de edificações, coletar e disponibilizar informações, apoiar a introdução de inovações tecnológicas, promover a melhoria da qualidade de gestão nas diversas formas de projetos e obras habitacionais e promover a articulação internacional com ênfase no Cone Sul¹⁶⁸.

Trata-se de um programa de adesão voluntária, no qual o Estado seria apenas um agente indutor e mobilizador de toda uma cadeia produtiva da construção civil. O que deve se dar por meio de campanhas de sensibilização e adesão, acordos setoriais e programas. Esses programas se viabilizariam por meio dos seguintes projetos: Sistema de Avaliação da Conformidade de Serviços e Obras, Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos, Indicadores de Desempenho, Sistema Nacional de Avaliações Técnicas, Sistema de Formação e Requalificação de Mão-de-obra, Assistência Técnica a Autogestão, Capacitação Laboratorial, Sistema Nacional de Comunicação e Troca de Informação e Cooperação Internacional.

¹⁶⁶ Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 25/10/06.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

ANEXO – 2

Documentos do Crédito Solidário

- **Critérios de desempate, para as propostas selecionadas:**

São considerados, nesta ordem:

- a) Atendimento a regiões metropolitanas, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem maior população;
- b) Capitais estaduais, priorizando-se ainda aquelas que, entre si, apresentem maior população;
- c) Apresentem grupo associativo composto, em sua maioria, por beneficiários finais com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos;
- d) Data de recebimento da proposta pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

- **Documentos exigidos para obtenção do Crédito (pré-viabilidade):**

1. Carta proposta;
2. CNPJ da entidade organizadora;
3. Para o terreno: matrícula atualizada, opção de compra e venda, se for o caso, ou declaração do proprietário autorizando a construção, ou reforma;
4. Mapa da cidade, restrito ao empreendimento;
5. Ante-projetos de arquitetura e urbanismo (implantação) e infra-estrutura;
6. Planta com mobiliário para cada tipo de unidade (*lay-out*);
7. Memoriais descritivos (modelo Caixa);
8. Levantamento plani-altimétrico;
9. Orçamentos (modelo Caixa);
10. Cronogramas (modelo Caixa);
11. Documentos de incorporação imobiliária, se for o caso;
12. Declarações de viabilidade de atendimentos das concessionárias de água, esgoto e energia elétrica;
13. Manifestação do órgão Ambiental, se for o caso;
14. Certificado de aprovação do GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais;
15. Todos os documentos dos beneficiários: relação de beneficiários, documentos pessoais, entrevista/ cadastro por família e comprovante de rendimentos;
16. Todos os documentos jurídicos: dos beneficiários, da entidade organizadora, do terreno, do vendedor do terreno, quando houver, da construtora, se houver, e do empreendimento;
17. Projeto de trabalho social;
18. FRE – Ficha Resumo do Empreendimento (modelo da CEF);
19. QCI – Quadro de Composição do Investimento (modelo Caixa).

- **Documentos exigidos para contratação (depois de aprovados os “pré-viabilidade”):**

1. Projetos de Arquitetura e infra-estrutura aprovados;
2. Incorporação ou Loteamento registrado, se for o caso;
3. Cumprimento de exigências de Engenharia, se for o caso;
4. Cumprimento das exigências do GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais;
5. Atualização de certidões do terreno, do vendedor do terreno, da Entidade Organizadora e da Construtora, se for o caso;
6. Documentos do Poder Público: Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Lei Autorizativa, se houver alienação do Poder Público, ou para contrapartida financeira ou para prestação de garantia;
7. Comprovante de recolhimento de tarifas;
8. Abertura de contas da Entidade Organizadora e Comissão de Representantes dos Beneficiários;
9. Depósito de contrapartida, se for o caso.

- **Documentos exigidos para a fase de construção:**
 1. Cumprimento de exigências de Engenharia, se for o caso;
 2. Comprovante de recolhimento de tributos;
 3. Relatórios de desenvolvimento do Trabalho Social;
 4. Medição das obras através da PLS – Planilha de Levantamento de Serviços (modelo Caixa).

- **Documentos exigidos para a liberação da última parcela:**
 1. Recebimento das redes de infra-estrutura pelos Órgãos, se for o caso;
 2. CND – Certidão Negativa de Débito do IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, se for o caso;
 3. Averbação da Construção no Cartório Regional de Imóveis, se for o caso;
 4. Manual do proprietário, se for o caso.

- **Análise dos beneficiários, condições básicas:**

Possuir idoneidade cadastral, capacidade de pagamento, capacidade civil, ter maioridade ou emancipação, visto permanente, se estrangeiro, não ser detentor de outro financiamento nas condições FDS, SFH e PSH, e ter idade + prazo de financiamento não superior a 80 anos.

- **Análise do grupo, este deve formalizar:**
 1. CRE - Comissão de representantes: mínimo de 3 pessoas, sendo 2 do grupo de beneficiários finais e 1 da Entidade Organizadora;
 2. CAO - Comissão de Acompanhamento das Obras: mínimo de 3 pessoas, diferentes dos integrantes da CRE;
 3. Abertura de conta “não solidária”: para movimentação dos recursos decorrentes das operações;
 4. Abertura de conta poupança: para crédito de recursos próprios/ FGTS, se houver.

- **Análise da Entidade Organizadora:**

Esta deve ter idoneidade cadastral, estatuto ou contrato social, representação e idoneidade dos mesmos, regularidade de inscrição na Junta Comercial e Regularidade Fiscal. Os principais problemas vistos pelo Ministério nestes casos são: os documentos da constituição, os objetivos sociais, na direção das cooperativas (parentes), na representação e nas restrições jurídicas e cadastrais.

- **Análise do vendedor:**

Se for pessoa física ou jurídica, capacidade civil para contratar, idoneidade, fraude à execução ou contra credores e opção de compra e venda. Os principais problemas encontrados são: restrições jurídicas e cadastrais e informações incorretas na Opção de Compra e Venda.

- **Análise do imóvel:**

Origem e titularidade, situação dominial e situação fiscal. Os principais problemas encontrados são: débitos fiscais e imóveis gravados com ônus ou outro tipo de restrição.

- **Análise do empreendimento:**

Forma de individualização das unidades, descrição do loteamento, incorporação imobiliária, convenção de Condomínio. Os principais problemas encontrados são: descrição incorreta dos lotes ou unidades autônomas (áreas, fração ideal, confrontações, etc.) e classificação incorreta de áreas privativas e comuns.

- **Sobre a escolha do terreno:**

São admitidos terrenos de propriedade:

 - Do beneficiário ou doado;
 - Do Poder Público:
 - Ocupado há mais de 5 anos, sem oposição;
 - Passível de concessão do Direito Real de Uso;
 - Com Concessão Especial para Fins de Moradia;
 - Com processo de regularização em trâmite;

- De Terceiros:
 - Em processo de desapropriação;
 - Ocupado há mais de 5 anos, sujeito à Usucapião Urbano Coletivo;
 - Com autorização expressa do proprietário (apenas na modalidade aquisição de material de construção).

• **Sobre os “Agentes Organizadores”:**

As cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil, conforme consta nas normativas do Programa, têm um papel definido, e seus deveres são:

- a) Orientar e selecionar as famílias interessadas no Programa;
- b) Organizar a participação de todos os envolvidos na execução do empreendimento, de forma a assegurar sincronismo e harmonia na implementação do projeto;
- c) Promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e implementação do projeto;
- d) Legalizar o empreendimento perante todos os órgãos públicos;
- e) Apresentar o projeto do empreendimento e do Trabalho Técnico Social;
- f) Apresentar à CAIXA os beneficiários do empreendimento;
- g) Prestar assistência jurídica e administrativa aos beneficiários, com vistas à preparação dos documentos necessários à formalização do financiamento;
- h) Apresentar os contratos de financiamentos registrados junto ao Registro de Imóveis;
- i) Fixar na obra, em local visível, placa indicativa de que a construção está sendo executada com recursos do FDS – Fundo de Desenvolvimento Social, conforme modelo definido pela CAIXA;
- j) Manter no local da obra, à disposição do engenheiro, projetos, especificações e memoriais aprovados pelo órgão competente;
- k) Responsabilizar-se pelo recolhimento do INSS – Instituto Nacional de Serviço Social da obra, quando devido ou comprovar sua isenção;
- l) Promover ações necessárias à fiscalização e acompanhamento da obra;
- m) Promover reunião para eleição da Comissão de Representantes, responsável pelo gerenciamento e movimentação dos recursos financeiros;
- n) Providenciar a documentação necessária para liberação das parcelas do financiamento;
- o) Apresentar à CAIXA, mensalmente, demonstrativo de evolução física do empreendimento, conforme os projetos técnicos, especificações e cronograma físico-financeiro global aprovado;
- p) Assinar os contratos de financiamento juntamente com os beneficiários.

• **O trabalho “técnico social”:**

Deverá fazer parte do Programa um agente técnico social para:

- a) Esclarecer o papel de cada beneficiário no Programa - direitos e obrigações;
- b) Esclarecer as dúvidas acerca do Programa;
- c) Orientar as famílias no acompanhamento das obras;
- d) Auxiliar a formação da nova comunidade;
- e) Auxiliar a construção de regras de convivência em grupo;
- f) Auxiliar as famílias na recepção dos imóveis concluídos;
- g) Organizar os grupos para ocupação das unidades;
- h) Esclarecer o grupo sobre a correta ocupação do espaço físico, desenvolvendo atividades que auxiliem a ampliação da consciência dos participantes quanto à educação para o ambiente construído;
- i) Auxiliar a formação das Comissões de Representantes e de Acompanhamento de Obras.

• **O financiamento, liberação e prazos:**

Os limites para financiamento são os seguintes:

Para aquisição de terreno e construção, construção e aquisição de material de construção¹⁶⁹:

¹⁶⁹ Os valores apresentados foram atualizados em 13 e 14 de julho, através do Seminário de Capacitação do Programa Crédito Solidário em São Paulo, 2006. No início do Programa os valores eram mais baixos, mas após intensas reivindicações e negociações dos movimentos populares um houve pequeno aumento. Cidades.

- Até R\$ 25.000,00 (região metropolitana de São Paulo/ RJ);
- Até R\$ 20.000,00 (demais regiões metropolitanas);
- Até 10.000,00 (demais municípios e área rural).

Para conclusão, ampliação e/ ou reforma:

- Municípios de até 50 mil habitantes e área rural: até R\$ 7.500,00;
- Demais municípios: R\$ 10.000,00.

O FGTS pode ser utilizado para complementar o valor do financiamento, desde que o imóvel seja avaliado no máximo em R\$ 40.000,00 (região metropolitana de São Paulo/ RJ) e R\$ 35.000,00 (demais municípios), ou para abater o valor das prestações, amortizar e liquidar a dívida decorrente do financiamento.

A liberação dos recursos do financiamento se dá da seguinte maneira (depois do registro dos contratos no Cartório de Registro de Imóveis):

O valor referente à compra do terreno é creditado em conta do vendedor aberta na CAIXA e só é liberado após a apresentação do contrato registrado. As parcelas referentes à obra são creditadas mensalmente de acordo com o percentual previsto no cronograma físico-financeiro aprovado pela engenharia da CAIXA, sendo a primeira adiantada, na data de apresentação dos contratos registrados. As parcelas seguintes são liberadas após a apresentação de documentos e comprovação por engenheiro/arquiteto da CAIXA da aplicação na obra do valor liberado no mês anterior. A última parcela, equivalente ao mínimo de 5% do empreendimento, é liberada após a conclusão da obra, atestada por engenheiro/arquiteto da CAIXA, com a apresentação dos documentos de legalização do empreendimento/unidades habitacionais (habite-se, averbação e CND do INSS).

Os prazos para a construção são de 4 a 18 meses, contados da data de assinatura do contrato. De amortização: de 36 a 236 meses, a partir do término do prazo de construção, observada a capacidade de pagamento. Totalizando: prazo de construção + prazo de amortização: até 240 meses.

• Regimes de construção, fiscalização e movimentação de recursos:

Para a movimentação dos recursos do financiamento, é necessária a eleição com registro em ata, de uma Comissão de Representantes, que fará a abertura e movimentação da conta bancária e receberá os recursos do financiamento de todas as famílias.

O acompanhamento e fiscalização das obras ficam a cargo de uma Comissão de Acompanhamento de Obras – CAO, eleita pelas famílias beneficiárias.

• Sobre as garantias¹⁷⁰:

O quadro 7, abaixo, traz uma simulação de prestação final, já com os acréscimos referentes ao Fundo Garantidor e seguro, o que faz com que a prestação final aumente em quase 20%.

Tipo de garantia	Valor do financiamento para a obra R\$	Fundo garantidor (19,85% VF obra)	Valor da dívida R\$	Prestação R\$	Seguro R\$	Encargo inicial total R\$
Fundo garantidor	10.000,00	1.985,00	11.985,00	53,98	13,49	67,47
Alienação fiduciária	10.000,00	-	10.000,00	45,04	13,49	58,53

¹⁷⁰ Todos os exemplos a seguir foram desenvolvidos sobre os dados disponíveis em: www.cidades.gov.br, acessado em 04 de maio de 2006.

• **Exemplo de financiamento na fase de amortização:**

Valor de avaliação do imóvel: R\$ 15.000,00 - Prazo: 216 meses (18 anos)

Valor do financiamento: R\$ 10.000,00 - P (a+j) inicial: R\$ 46,30 (amortização + juros)

TR projetada: 0,2% ao mês (2,43% ao ano)

O quadro 8, abaixo, traz uma simulação completa de financiamento, mostrando o aumento do valor das parcelas, por causa das taxas referentes à correção monetária¹⁷¹.

TP - COM CORREÇÃO MONETÁRIA				
N	Saldo Devedor	Juros	Amortização	P(a+j)
0	10.000,00	-	-	-
1	9.973,64	-	46,39	46,39
13	9.645,80	-	47,52	47,52
25	9.296,15	-	48,67	48,67
37	8.923,80	-	49,85	49,85
49	8.527,87	-	51,07	51,07
61	8.107,42	-	52,31	52,31
73	7.661,51	-	53,58	53,58
85	7.189,14	-	54,88	54,88
97	6.689,28	-	56,21	56,21
109	6.160,89	-	57,58	57,58
121	5.602,87	-	58,98	58,98
133	5.014,09	-	60,41	60,41
145	4.393,39	-	61,88	61,88
157	3.739,56	-	63,38	63,38
169	3.051,36	-	64,92	64,92
181	2.327,51	-	66,50	66,50
193	1.566,67	-	68,12	68,12
205	767,48	-	69,77	69,77
216	(0,00)	-	71,32	71,32

• **Outros exemplos (quadro 9) sobre o valor da prestação:**

Localização: Região Metropolitana SP/RJ

Financiamento de R\$ 30.000,00	Encargo durante a obra	Prestação inicial pós-obra			Renda necessária	
		Principal	Seguros	Total	R\$	Sal. mínimo
Sem fundo garantidor	64,35	111,61	33,10	144,71	578,83	1,65

Localização: Região Metropolitana

Financiamento de R\$ 27.000,00	Encargo durante a obra	Prestação inicial pós-obra			Renda necessária	
		Principal	Seguros	Total	R\$	Sal. mínimo
Sem fundo garantidor	48,23	89,29	26,98	116,27	465,06	1,33

Localização: demais municípios

Financiamento de R\$ 21.000,00	Encargo durante a obra	Prestação inicial pós-obra			Renda necessária	
		Principal	Seguros	Total	R\$	Sal. mínimo
Sem fundo garantidor	48,23	44,64	17,24	61,88	247,53	0,71

¹⁷¹ Lembrando que, para um beneficiário com idade entre 31 e 40 anos, deverá ser pago juntamente com a prestação, o valor de R\$ 8,72, referente ao seguro, durante os 12 primeiros meses, sendo assim, o primeiro encargo mensal total será de R\$ 55,11.

ANEXO – 3

Cartas e Manifestos

- **Carta do Fórum Nacional de Reforma Urbana ao então Secretário Nacional de Habitação com o posicionamento sobre o CRESOL, em 10/2004.**

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2004.

Ao Sr. Jorge Hereda
Secretário Nacional de Habitação - Ministério das Cidades

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, comprometido com os princípios e diretrizes do Direito à Cidade, considera fundamental o Programa Crédito Solidário tendo em vista a necessidade de construção de uma política habitacional digna para a população de baixa renda no país. Assim, o FNRU entende que este programa pode se constituir em projeto demonstrativo de um amplo programa de habitação popular no Brasil.

Tendo em vista este posicionamento, o FNRU tem mobilizado as organizações que compõem nossa rede nacional a se vincular e se engajar no apoio aos movimentos populares nacionais (CONAM, CMP, UNMP, MNLM) e regionais para garantir o êxito do programa.

No entanto, nossa análise do posicionamento da Caixa Econômica Federal nos deixa preocupados quanto aos compromissos desta instituição com o programa. Sobretudo no que concerne ao manual e às diretrizes para a aprovação do financiamento do programa, gostaríamos de levantar alguns questionamentos que, a nosso ver, incidem sobre a gestão do mesmo e colocam em risco o seu êxito, entre os quais destacamos:

1. A CEF não abre mão da cobrança de diversos custos e taxas referentes à análise do projeto, amortização de seguros, cadastramento e análise de documentos, etc., o que vai onerar sobremaneira a gestão do empreendimento e as famílias beneficiárias. É importante destacar que na primeira reunião regional do programa, a CEF mostrou-se disposta a rever as taxas, o que, se efetivado, representará um grande avanço na gestão do programa;
2. Os cortes nos valores unitários das unidades habitacionais tornaram, além da dificuldade imposta pelo limite de 20 mil reais, quase impossível viabilizar projetos em algumas cidades.
3. A CEF afirma que a alteração da carência de 12 para 24 meses implicará em restrição do financiamento para famílias de menor renda, já que em tese implicaria em uma diminuição do período do financiamento. A Instrução Normativa (IN) do programa fixou a carência em 12 meses, mas na primeira reunião regional o representante do Ministério mostrou-se disposto a republicar nova IN aumentando o prazo para 18 meses. Durante o período de construção, a dificuldade está no pagamento do seguro e da correção monetária, somada ainda a despesa com aluguel e a condução para trabalhar no mutirão.
4. A CEF não abre mão da dupla aprovação, ou seja, os projetos deverão passar pela aprovação na engenharia da CEF e pelas prefeituras. Deve-se ressaltar que na reunião de Porto Alegre levantou-se a possibilidade de convênios com as Prefeituras para agilizar este trâmite, o que representaria um grande avanço.
5. A CEF ainda não definiu um padrão mínimo para a construção das unidades habitacionais, mesmo porque com esses valores ficaria difícil definir, tendo em vista a diversidade regional;
6. A CEF não abre mão da análise de risco quanto à restrição cadastral SPC ou SERASA, etc. É preciso registrar que este procedimento implicará na exclusão de muitas famílias do financiamento e do acesso à moradia;
7. A CEF não definiu se concessão de uso constitui ou não garantia real para fins de realização dos empreendimentos, assim os terrenos públicos ficam quase que excluídos, inviabilizando diversas propostas de grupos beneficiários que negociaram com as

prefeituras locais. Sabemos das dificuldades com o financiamento do Fundo de Desenvolvimento Social, mas este aspecto é fundamental para o sucesso do Programa. Além disso, se tratando de uma área pública municipal, estadual ou da própria União, há casos onde os moradores já têm direitos à Concessão Especial para Fins de Moradia, mas que ainda não receberam o título (já que a CEF fica com o imóvel como garantia hipotecária). Neste caso, defendemos que as áreas passíveis de CEFM ou CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) que ainda não tenham sido tituladas possam ser incluídas no programa, mediante a participação do órgão público afeto a área objeto do financiamento. Desta forma, propomos um Grupo de Trabalho para formular uma proposta que resolva o impasse.

Além disso, há muitas questões que precisam ser respondidas, entre as quais a relação com as assessorias, a relação com poder público local, a existência de recursos para a totalidade do programa, ou mesmo, se há perspectivas de continuidade do mesmo.

Tendo em vista tantas questões e preocupações, gostaríamos de propor a inclusão desses pontos nos seminários regionais que estão sendo realizados para a discussão do programa, de forma a garantir a discussão do posicionamento da Secretaria Nacional de Habitação e da CEF. Desde já nos colocamos à disposição para a composição de grupos de trabalho, reuniões e oficinas a fim de tratar dos pontos levantados.

Desejando um grande abraço,

Atenciosamente,

*Orlando Alves dos Santos Junior
Secretário Executivo
Fórum Nacional de Reforma Urbana*

Entidades da coordenação:

*FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
CMP - Central de Movimentos Populares
FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica
FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia
POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
FNA – Federação Nacional de Arquiteto
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
COHRE Américas – (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos)
AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros
FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular
ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos
Observatório das Metrôpoles (coordenado pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE)
Action Aid do Brasil*

- Manifesto assinado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 12/2004:

1) RECONHECIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES/COOPERATIVAS COMO ENTIDADES JURÍDICAS QUE POSSAM SER TITULARES DO FINANCIAMENTO

O Programa Crédito Solidário foi proposto tendo como referência as experiências autogestionárias de associações/cooperativas, baseadas na organização coletiva. Propomos que o Programa aceite que o financiamento seja feito em nome da Associação/cooperativa, bem como aceite a propriedade do terreno coletivo como garantia real dos financiamentos das famílias. **(A Caixa alega ser impossível)**¹⁷².

2) RECONHECIMENTO DOS TERRENOS PÚBLICOS E DOS TERRENOS/IMÓVEL AINDA NÃO REGULARIZADOS COMO GARANTIA PARA O FINANCIAMENTO

A regularização do terreno/imóvel é um direito básico para a garantia de uma moradia com dignidade e qualidade de vida. Contudo, se a regularização for condição para o financiamento, o tempo necessário para a regularização poderá inviabilizar inúmeros empreendimentos.

Propomos que os terrenos/imóveis públicos passíveis de Concessão Especial para Fins de Moradia ou Concessão de Direito Real de Uso, que ainda não tenham sido titulados, possam ser incluídos no Programa, mediante a participação do órgão público afeto a área objeto do financiamento.

Propomos que os terrenos/imóveis que não se encontrem regularizados sejam inseridos no Programa de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades, garantindo o atendimento pelo Programa de todas as famílias selecionadas. Considerando que a responsabilidade pela regularização fundiária cabe ao Poder Público e que as famílias com renda de até 3 salários mínimos, que representam o público alvo prioritário do Programa, e que residem em sua grande maioria, em terrenos/imóveis irregulares, enfrentando graves problemas de precariedade habitacional, possam ser incluídas. Os dois Programas caminhariam em conjunto e não de forma excludente. **(O processo já pode ser iniciado com a entrada de documentos para Regularização).**

3) AMPLIAÇÃO DO LIMITE DE FINANCIAMENTO

Os cortes nos valores unitários das unidades habitacionais tornaram, além da dificuldade imposta pelo limite de R\$20.000,00, quase impossível viabilizar projetos em algumas cidades. Propomos que os empreendimentos aprovados tenham o limite de financiamento aumentado, sem prejuízo do atendimento às condições do Programa, na medida em que se verifique a disponibilidade de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social. **(Os valores já sofreram algumas alterações, conforme visto nas normativas apresentadas no capítulo 3.5).**

4) ELIMINAÇÃO DA COBRANÇA DE TAXAS DE ANÁLISES E DE ABERTURA DE CRÉDITO

As taxas de análises são inadmissíveis devido ao caráter da CEF de banco público e social apregoada pelo governo federal. Houve diminuições ao longo do processo, mas não aceitamos nenhuma taxa, considerando o que o programa atende uma demanda de interesse social. Propomos que estes custos sejam assumidos pela própria CEF ou pelo Ministério das Cidades. **(A Caixa alega ser impossível).**

5) NÃO ELIMINAÇÃO DAS FAMÍLIAS QUE TIVEREM RESTRIÇÃO AO SEU CADASTRO (DEVIDO A PROBLEMAS COM O SPC/SERASA/OUTROS)

A restrição cadastral constitui um problema para as famílias devido à renda familiar insuficiente para atender todas as necessidades cotidianas, e não a uma intenção deliberada de não cumprir com o retorno do financiamento, como parece ser o entendimento de alguns representantes da CEF.

Desta forma, propomos que seja feita uma análise da característica da inadimplência para evitar injustiças com as famílias e que, em caso de restrição, a entidade (associação/cooperativa) possa ser avalista da família. **(A Caixa alega ser impossível).**

6) CRIAÇÃO DE COMITÊS DE APOIO AO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO EM CADA MUNICÍPIO

¹⁷² Nota da autora, essas notas aparecerão em negrito após alguns dos próximos itens. Essas notas fazem referência às respostas dadas pela Caixa ou Ministério das Cidades, quando questionados sobre cada um dos pontos desse manifesto no Seminário de Capacitação sobre o Programa Crédito Solidário, etapa São Paulo em julho de 2006.

O Ministério das Cidades deverá envolver as Prefeituras, Governos Estaduais e Concessionárias de Serviços Públicos na implementação do Programa de Crédito Solidário, considerando a necessidade de implantação de infra-estrutura e serviços básicos, de adequação das leis e posturas municipais visando o enquadramento dos empreendimentos e de simplificação e agilização dos procedimentos para a sua legalização perante os órgãos públicos;

Desta forma, propomos que o Ministério das Cidades e a CEF criem Comitês Municipais (Grupos de Trabalho) do Programa de Crédito Solidário em cada município, com a participação de representantes da Prefeitura, do Governo do Estado, das Concessionárias de Serviços Públicos, da CEF, dos Cartórios de Registros de Imóveis, das Associações/Cooperativas inseridas no Programa e suas assessorias. **(Foram criados os N-HIS, que tem um objetivo mais amplo como visto no capítulo 3.4).**

7) CAPACITAÇÃO PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES DAS ASSOCIAÇÕES/COOPERATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O apoio do Ministério das Cidades para os grupos beneficiários é fundamental para o sucesso do Programa. Assim, o FNUR propõe que o Ministério das Cidades desenvolva um Programa de Capacitação, construído de forma participativa, de forma a permitir que as Associações/Cooperativas possam assumir plenamente suas responsabilidades na implementação do programa, tais como: planejamento, elaboração e implementação do projeto; legalização do empreendimento; ações relacionadas ao Trabalho Técnico Social; assistência jurídica e administrativa; fiscalização e acompanhamento das obras; gerenciamento e movimentação dos recursos financeiros. **(Foram realizados seminários de capacitação em todo o Brasil, durante o primeiro semestre de 2006).**

8) AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE CARÊNCIA DE 12 MESES PARA 24 MESES

Adequando-se, assim, à realidade das associações/cooperativas que deverão construir/reformar as casas sob a forma de mutirão. **(O prazo foi ampliado para até 18 meses).**

SÃO URGENTES, PORTANTO, AS MUDANÇAS DAS REGRAS DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, sob pena do fracasso completo do programa e do atendimento deste governo às demandas populares.

É URGENTE QUE SEJAM REVISTAS AS REGRAS PARA O ACESSO AO CRÉDITO A CONSTRUÇÃO PARA A POPULAÇÃO COM SALÁRIO DE ZERO A CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS, população esta que produz informalmente, com todas as dificuldades, mais de 50% do total de moradias construídas anualmente no nosso país.

É URGENTE o imediato atendimento do compromisso do Presidente da República de aportar 600 milhões de reais no Orçamento Geral da União, para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

É URGENTE A IMEDIATA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E PARIDADE ENTRE SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA e poder executivo federal, estadual, municipal, no seu conselho gestor, conforme aprovado no Conselho Nacional das Cidades.

É URGENTE A CONSTRUÇÃO DE 01 MILHÃO DE MORADIAS POPULARES para famílias com renda abaixo de três salários mínimos em todo país no ano de 2006.

ANEXO – 4

Entrevistas

Foram transcritas integralmente apenas algumas das entrevistas realizadas, sendo outras apenas citadas, e outras ainda aparecem apenas no corpo do texto, ao longo do capítulo 3.6 - Panorama brasileiro de abrangência do Programa CRESOL.

• ENTREVISTA COM GERALDO JUNCAL JÚNIOR

Presidente da Companhia Pública Municipal ProHabituação de Embu das Artes.
Realizada em 11/07/2006, às 09h00, na ProHabituação, Embu.
Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

TRANSCRIÇÃO

Olivia – Há quanto tempo você está envolvido com a questão da habitação, e no poder público?

Geraldo - Com habitação, desde a época da faculdade, eu era monitor do Laboratório de Habitação, L'Habitat, na PUC Campinas, eu fui um dos primeiros de lá, então é até antes de formado, e hoje eu já estou com 13 anos de formado e nunca parei através de militância e como técnico. Trabalhei na época da Erundina, onde acho que se formou uma boa turminha que está até atuando no governo até hoje, ajudando a formar a política pública no Brasil. E a gente sempre prestou assessoria técnica, com o GTA, desde a Erundina, inclusive aqui no Embu, e eu era o coordenador, aí me afastei do GTA e vim trabalhara aqui na Prefeitura, até por conta de um trabalho que a gente fez mesmo por aqui, de levantamento, Plano Diretores de Habitação, e que até hoje – foi feito em 2001 e 2002, funciona. Foi algo bem pioneiro, outras cidades utilizaram. Mérito do Walmir que era o cara que era o presidente aqui da Companhia na época.

Olivia – A GTA pegou a assessoria do CRESOL?

Geraldo - Esses movimentos que pegaram o CRESOL aqui, a gente assessora há 13 anos, desde que o GTA foi fundado. Quando esses movimentos conseguiram o Crédito, e foi através dos próprios movimentos e não através do GTA, aí foi uma assessoria natural do movimento o GTA, por causa da história. A gente tem assessorado uns 50 movimentos aqui na Zona Sul, um pouco menos, pois alguns mudaram muito a forma de encarar a questão e o GTA não achou que era mais a nossa praia.

Olivia – Como você acha que a questão da moradia vem sendo tratada nas diversas esferas governamentais, da gestão Erundina pra cá, o que você aponta como principais mudanças, avanços e retrocessos?

Geraldo - Eu acho que tem uma questão da Erundina, acho que aquele foi um momento de avanço, onde foram testadas várias alternativas, acho que foi mesmo um divisor de águas. Tinha uma questão legal que era deixada de lado na época da Erundina, que era a questão documental, mas no final pesava na questão da escritura. Mas, realmente, foi um divisor de águas no enfoque da habitação. Mas o que eu entendo que mudou e não mudou, é que existe ainda uma idéia de que a habitação é só fazer casa, isso até no meio dos técnicos, pois casinha bonitinha dá voto. Até nos panfletos do Ministério das Cidades, você não vê favela, e já está mais do que provado que do BNH para cá o povo encontrou alternativas para morar, o povo está morando. Então tudo que foi produzido nesse período, no final, acaba ficando como segundo plano. Na Erundina, mesmo nela, apesar de pensar na favela, agiu pouco, a Marta também. Se você for ver o investimento em urbanização de favelas é muito pouco, perto do problema que é, e isso não mudou. O povo mora, e mora mal.

Olivia – Você acha que esse divisor de águas se estabeleceu principalmente por qual motivo? Movimentos?

Geraldo - Acho que o perfil dos movimentos mudou, tinha um projeto político de sociedade, impulsionado pelos partidos de esquerda e a própria igreja – com as CEB's. O próprio LABTAH tinha sede na CEB'S, assessorava lá, era uma coisa bem interessante. Tinha um projeto político de vida de sociedade por trás das ações. E isso mudou, com o passar do tempo, a esquerda mudou a forma de visão de mundo e os movimentos mudaram junto. Hoje você vê Movimentos de Moradia que são verdadeiras empresas, a demanda o cara fabrica na hora, não forma a demanda

e no final não existe projeto político. Pode até ser que uma ou outra liderança tenha, mas a massa não é formada. A gente vive cobrando isso dos movimentos: que seu movimento quer, só fazer casa?

Olivia – Você vê aí um claro reflexo da despolitização dos movimentos?

Geraldo - Com certeza, eles estão totalmente despolitizados, e eles se enfraquecem, eles são cooptados pelo poder, tanto de direita, quanto de esquerda. Você vê movimentos formados na esquerda que estão servindo a direita e movimentos que estão servindo o governo. Lideranças, que viraram assessores, etc.

Olivia – E os canais de participação, paralelamente à essa despolitização, vêm aumentando, o que você pensa sobre isso?

Geraldo - Mas a qualidade da participação não é boa. A gente tenta sempre trabalhar com canais de participação, mas a participação tem diminuído, e cada vez mais um número de pessoas que não têm projeto, não sabe o que quer. Acho que falta um norte, e isso é uma coisa generalizada, falta inclusive para os próprios colegas que estão no poder, onde eu me incluo.

Olivia – E as Assessorias, quais as mudanças que você vê nelas? Como elas acompanharam essas mudanças que você colocou?

Geraldo - Não é que elas mudaram, as assessorias que se formaram naquela época têm um perfil diferenciado das que têm hoje. Eu acho que muitas assessorias que se formaram nos anos 80, se formaram no bojo da luta, luta pela democratização do país, pela participação, as assessorias dessa época têm esse perfil. As mais novas já se formaram em cima de um perfil do pessoal mais novo, que viu nisso uma área de pesquisa, uma área de estudo, mas não uma área de militância, e uma forma de se inserir num mercado de trabalho. E inclusive, isso é defendido. A Laura¹⁷³ mesmo defende que isso é um mercado, o problema é que você perde um pouco na qualidade disso, mas eu acho que, nesse momento, acho que até precisamos de quantidade, então nesse sentido acho que ela tem razão. Mas acho que quando ela estimula que se tenha mercado, quando ela fala que se tenha assessoria juntamente a quantidade disso. O importante é que se tenham mais assessorias mesmo, o problema é que muitas delas (não quero generalizar) elas estão muito adequadas a esse perfil de movimentos que eu falei de despolitização de criação de demanda, se bem que eles estão respondendo ao que tem hoje. E as antigas sofrem com isso, a gente até teve uma experiência com a gestão da Marta, e todo mundo querendo politizar, trabalhar com participação. E as assessorias mais novas, preocupadas em seguir termos de referências, aquela coisa bem contratual. Mas é uma coisa marcante e que expressa muito o perfil dos técnicos que militam na área.

Olivia – Nesse contexto, como você vê as assessorias? Como organizações não governamentais que suprem um papel que o Estado não consegue suprir?

Geraldo - As assessorias foram formadas como ong's na época, mas elas trabalhavam como empresas. Elas foram formadas como ong's primeiro por causa de uma visão de mundo. Mas o sistema obriga a assessoria a trabalhar como empresa, vou dar um exemplo do próprio GTA, que vai participar de uma licitação em Osasco agora de urbanização de favela, aí a prefeitura de Osasco que é formada por pessoas que também militaram em assessorias técnicas, não abriram para assessorias técnicas participarem. Então no final você acaba tendo que trabalhar como empresa. Então aquelas que querem se sustentar acabam tendo que trabalhar como empresa mesmo, ou fazer aqueles projetos para fundação FORD, etc. Aí cada uma acha os seus caminhos, hoje não existe assessoria técnica como uma assessoria gostaria de ser, a não ser aquelas que têm muito recurso externo, mas é muito difícil. Acho que o CAAP teve algo, teve um financiamento legal estrangeiro e eles conseguiram se bancar um tempo e fazer o que pode se chamar de uma assessoria plena. Mas é um papel realmente bem ambíguo de prestador de serviço, de Assessoria para o poder público e para os movimentos. É importante, acho que não perder a característica e no final ficar meio que administrando isso. Uma hora você é poder, uma hora você é terceiro setor... É um dilema mesmo.

Olivia – E o CRESOL, o que você acha que ele traz de avanço?

Geraldo - Na verdade, quando eu li o programa eu chorei. Liguei para Brasília, dei parabéns para todo mundo. Mas agora eu estou chorando por outros motivos. Eu achei que era muito

¹⁷³ Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno, Professora da PUCCampinas, e orientadora deste trabalho.

interessante, que a concepção do programa era de repassar o dinheiro para o movimento, esse administrar, fazer o projeto, tudo que o movimento sempre quis. Então assim que saiu o programa eu chamei os movimentos aqui do Embu, apresentei. Aí os caras foram para cima e foram vendo que não era bem assim, esbarra-se muito nas estruturas do poder. Até você fazer uma pesquisa sobre o Crédito Solidário acho importante você ouvir a Caixa, pois é lá que trava o negócio. Mas o Ministério também é culpado, pois ele abre os normativos e facilita isso, levam a isso. Então não dá para culpar só a Caixa. E devemos lembrar que a Caixa é um banco.

Olivia – E em termos de concepção do Projeto?

Geraldo - No final, acabou não sendo para o movimento. Então o movimento não consegue operar o Crédito, o que a gente tem visto hoje são cooperativas, alguém que consegue se organizar um pouco mais do que o Movimento. Uma das coisas que eu acho interessante é, o Crédito, poderia ser operado pelas Assessorias Técnicas, e as Assessorias, não sei se não conseguiram, ou se não conseguiram ver isso como um meio de prover habitação. A Assessoria Técnica talvez pudesse ter mais estrutura, ou uma fusão legal com o movimento e fazer um pouco esse papel que as cooperativas estão fazendo. Então muitas cooperativas, mais empreendedoras – que não vou citar nomes – mas uma delas esteve aqui hoje de manhã, e tem terrenos aqui na cidade e está querendo construir pelo Crédito Solidário, então ela já forma demanda. Tem um pessoal em Mauá, ligado ao Movimento de educação que está construindo, segundo eles contrataram muitas unidades, pelo Crédito Solidário. Mas é um pessoal que era da Educação e que está enveredando para a área da Habitação.

Olivia – Como você vê essa necessária vinculação dos movimentos com uma assessoria, cooperativa, sindicato?

Geraldo - Aqui no Embu, houve uma associação do movimento com o Sindicato dos Químicos. Aqui o aconteceu foi o seguinte, fizeram os químicos e o Vila das Artes e o GTA deu, deu dada, Assessoria para os movimentos, então fez de graça o projeto, a prefeitura colocou a estrutura a disposição, acharam um proprietário maravilhoso, que vai assinar as coisas toda a vez que precisa, etc. Aqui foi um negócio mosca branca, e só por isso que saiu, se não, não tinha ido. Se fosse depender da estrutura do Movimento só, também não ia. Os técnicos da Caixa compraram um pouco a história, e dentro dos normativos da Caixa, ajudaram ao máximo, eles vinham participavam das reuniões.

Olivia – Quanto tempo durou todo o trâmite?

Geraldo - Não terminamos de assinar ainda, e o processo de assinatura disso começou há um mês. Isso, fora o envio das propostas que já deu um ano. E a construção ainda não começou e já era para ter começado. A Caixa se embananou, sumiram 11 contratos, aí a Caixa só paga com os contratos todos em mãos, ela não pode liberar os recursos porque ela fez cagada. E trava nisso, e atrasa certidão do proprietário, aí tem que tira nova certidão, é um rolo. Aí, a hora que acertar isso tem que ir para o cartório.

Olivia – Quais os funcionários da prefeitura que foram destacados para se envolver com Crédito? E com o que mais a prefeitura contribuiu?

Geraldo - Disponibilizou um cara, nessa parte da documentação, que é um puta de um trabalho, que é um cara que sabe tudo de cartório, é o Ademir e se não fosse ele o Movimento ia apanhar muito mais. A prefeitura entrou com várias coisas, isenção de impostos, a terraplenagem (estava estimada em uns 300 a 400 mil reais). Tudo isso é grana, o processo de aprovação, o trabalho social que a prefeitura vai fazer. Na verdade a prefeitura ficou de pivô na história, ela fez a ponte de ficar centralizando as coisas, fazendo a mediação, um papel bastante importante. Acho que os movimentos que não tiveram esse suporte devem ter tido muita dificuldade. Para nós foi muito legal, porque era de fato uma demanda da cidade, o Embu tem mudado seu caráter de cidade dormitório, ou seja, procuramos atender o que é verdadeiramente demanda daqui, apesar de ter um déficit monstruoso aqui. O déficit aqui de novas unidades – o quantitativo - é 6 mil e 15 mil famílias morando em favelas – mas no levantamento do Ministério das Cidades eu não sei que critério foi utilizado, mas só tem 4 mil...

Olivia – E o movimento aqui escolheu mutirão para a construção?

Geraldo - Eles vão fazer “mentirão”, o que não precisar de mutirão vão fugir.

• **ENTREVISTA COM MANELÃO E CARLINHOS**

Manelão: liderança do Movimento de Moradia Vila das Artes.

Carlinhos: liderança do SINDCOOP - Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Químicos.
Realizada em 11/07/2006, às 11h00, na COHAB, Embu.

Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

TRANSCRIÇÃO

Manelão – Para falar desse CRESOL um dia é pouco, porque até hoje um programa de habitação para classe pobre é o PSH, o CRESOL é até certo ponto comparável ao PSH, mas falta muita coisa, e a burocracia que tem, da Caixa, com as famílias, é muito difícil. Primeiro você não tem financiamento de verba nenhuma para você trabalhar até aprovar os projetos. A associação não tem dinheiro, por isso muito poucas entidades conseguiram. Para as cooperativas fica mais fácil de trabalhar, porque têm fundos, têm verba para trabalhar, e têm como levantar fundos. Agora, movimento de moradia não tem condições. Aqui sem a parceria com a prefeitura e o sindicato, não saia nada. Só o dinheiro que você gasta de condução para ir para lá e para cá, a gente não tem condições.

Olivia – Quando começou tudo isso?

Manelão - Em setembro do ano passado. Nós começamos mesmo a trabalhar com a demanda em outubro, e até agora não estão registrados os contratos, 90% das burocracias estão prontas, mas as famílias não acreditam mais, eles têm despesa também, é complicadíssimo para o movimento lidar com isso.

Olivia – E o financiamento, que na proposta original do Crédito seria em nome do Movimento e agora é individual, o que vocês acham?

Manelão - Primeiro nós pedimos 200 unidades para cada movimento e foram liberadas 140 (80 para o Sindcop) e 60 para o Vila. Primeiro liberaram 100 a 14 mil, aí você não conseguia comprar nada, aí foi reduzida para 70 para que você pudesse fazer alguma coisa. E mesmo assim não conseguíamos fazer nada, íamos à Brasília, a prefeitura intermediava, e aí foi para 18 mil, hoje está em 20 mil (R\$ 23.488,00 informa Carlinhos) e acho que se demorar um pouquinho mais, mesmo que liberem 30 mil não dará para fazer mais. Então são dois anos com essa burocracia, as famílias não têm renda, ou seja, o que elas tinham há um ano atrás elas não tem mais, e é essa a complicação, nem tanto que o dinheiro não seja mais liberado para o movimento, estamos cansados de gestão, participação, o que importa é que se façam as casas, e melhore a qualidade de vida. Tem que haver um outro caminho mais fácil, mesmo que eles liberem a verba para a prefeitura. Vamos supor que eles não acreditem no movimento, que liberem essa grana para uma secretaria de habitação, ou para a própria prefeitura para que vá fazendo essas burocracias com o movimento. O governo do Estado não atende as necessidades dos municípios, eles estão fazendo 1.600 apartamentos e os movimentos da cidade não foram atingidos com nada, a própria prefeitura foi atendida com 50 ou 60 unidades, aí a cidade entra com escola, infra e tudo para a família que vem de fora e os moradores do Embu vão morar a onde? Terra não tem, é tudo área de manancial, aí você enche a cidade com gente de fora e os favelados da cidade, vão morar a onde? Então eu acho que o PSH é um dos programas que poderia ser ajustado melhor para que pudesse atender essas famílias.

Carlinhos - Mesmo a questão do financiamento não ser para os movimentos, todo mundo conhece a Caixa, ela é fechada, eles dizem que é norma do banco Central, normativa disso, daquilo, que tem que conversar com o governo, que tem que ter projeto de lei para isso e se for fazer projeto de lei para quebrar isso, levaríamos anos e anos e a demanda fica aí, aí o dinheiro é desvalorizado. A gente conversou muito isso com a Caixa, mas isso vem de Brasília, eles diziam e a gente não tem como mudar. Eu senti até uma discriminação em relação à família, pois a Caixa não tem experiência com esse tipo de processo, eles não falam para a gente, mas a gente percebe uma barreira, eles não experiência nenhuma com isso, eles não sabem como funciona, para eles esse Crédito é novidade e eles não sabem mesmo.

Olivia – E em relação à localização das terras, na proposta do CRESOL há a indicação de que a terra seja suprida de infra-estrutura e não nas periferias das cidades, mas para a

maioria dos movimentos isso tem ficado inviável, por causa do baixo valor do financiamento, como foi para vocês?

Manelão - Nós conseguimos terra aqui no Embu a R\$ 20,00/m², no Taboão a terra está R\$ 80,00/m² à R\$ 100,00/m². Em SP, Valo Velho, por ali, é R\$150,00 a R\$ 200,00/m². Essa área que nós escolhemos tem tudo, tem creche, tem escola, toda a infra está ali, mas isso foi uma mosca branca e a gente deve também a uma grande parceria com a prefeitura e a companhia de habitação. Se não fosse isso não dava nem pra gente estar conversando mais. Se não fosse isso eu não queria nem mais falar nesse CRESOL, sinceramente. A nossa necessidade de movimento hoje, se liberasse umas 500 unidades hoje não dava ainda. Nós temos terra numa faixa de R\$ 30,00 a R\$ 40,00/m², o mesmo proprietário, interessa vender, mas essa burocracia tem que mudar.

Carlinhos – Uma das coisas que eu acho, é que tem muitos erros, tem. Deus ajude que Lula se reeleja para dar uma melhorada, por que tem tantos erros, desde o processo de licitação. Eu vi entidade que pegou até 5 projetos, e você acompanha lá os dados e essas entidades não ficaram com nenhum. E aqui no Embu que a gente teve todo o apoio da prefeitura, nós ficamos com 140. É um dos erros, acho que precisava ter sido feito um levantamento, qual o município que estava disposto a dar apoio. Teve movimento com tanto projeto, mas que não teve apoio nenhum do município. Se aqui não tivesse o subsídio que tivemos, não dava. O que você vai fazer hoje com R\$23.000? Comprar terreno, construir, colocar a infra, pagar estrutura. Os preços da construção civil estão altíssimos. Por exemplo, a unidade que a Caixa vai financiar por R\$25.000,00 a avaliação da própria Caixa é de R\$ 50.000,00. Que risco que a Caixa tem? Imagine esse montante, que carteira que a Caixa vai ter? Seria a galinha dos ovos de ouro da Caixa, fui eu mesmo que levei os técnicos da Caixa para fazer a avaliação, e eles disseram R\$50.000,00, 100%. Acho que houve um erro, e tem que melhorar, a idéia é boa.

Olivia – Como vocês ficaram sabendo do CRESOL, os movimentos participaram da construção, era reivindicação...

Carlinhos – Isso já era reivindicação nossa há muitos anos de atender famílias baixa renda de 1SM à 3 SM.

Manelão – Essa luta já vem desde o governo Sarney, aí vai de lá, vai de cá, briga, passam anos, aí quando o Lula ganhou a presidência, daí começaram a trabalhar e chegaram nesse ponto, que ainda não está, está 45% da reivindicação para o que é hoje, ainda falta tirar muito dessa burocracia, para o negócio andar mais rápido, aumentar o crédito por unidade, dar um subsídio para as famílias até que saiam as casas, e tem que tirar mais de 50 % dessa burocracia da Caixa para as famílias do Movimento, porque você chega à Caixa para falar do Crédito Solidário, se você não tiver alguém por trás de você que te calce, ninguém te recebe. Então nessa nossa luta do dia a dia nós tivemos umas pessoas muito importantes, como o gerente da Caixa daqui, depois teve o Fernando da Caixa, mas isso tudo através do Gera¹⁷⁴ e das pessoas da prefeitura, mas a Ana Maciel da Caixa, é uma pessoa que se não fosse ela não estávamos no Crédito hoje.

Olivia – E as Assessorias ajudam em que medida?

Manelão - A assessoria também é uma das coisas muito importantes, só que também tem coisa que eles não podem fazer. Já fazem o projeto para receber não sabe quando, talvez não vá nem receber. E se você não tiver uma Assessoria como foi a GTA, você não vai fazer nada, quem é que vai ficar uma semana trabalhando no projeto para ir pra lá, pra cá, hora de arquiteto, tudo, é complicado.

Olivia – A assessoria de vocês foi do GTA e Sindicato dos Químicos?

Carlinhos - Sim, para o Movimento Vila das Artes e a Cooperativa do Sindicato, que é a Sindcop. E que ajudou muito, pois praticamente a parte burocrática foi o Sindicato que bancou.

Manelão – Porque veja só, agora para terminar o processo da incorporação do imóvel, gastou R\$16.000,00, isso fora R\$ 12.000,00 ou R\$13.000,00 que já havia sido gasto, isso só para enviar a documentação.

Olivia – E como vocês fizeram para levantar esse dinheiro?

¹⁷⁴ Arquiteto Geraldo Juncal Junior, Presidente da Companhia Pública Municipal ProHabitação de Embu das Artes.

Manelão – As famílias, um pouco de um, um pouco de outro. Esse tipo de burocracia que atrapalha. Como vamos levantar toda essa documentação, e ainda por cima sem dinheiro!

Carlinhos - Só para se ter uma idéia, em toda a previsão de orçamento, não se tem dinheiro para pagar o projeto, são as famílias que arcam com tudo, R\$ 50.000,00 de projeto.

Manelão - É essa que é a dificuldade, onde é que você vai conseguir R\$ 50.000,00, mesmo R\$ 20.000,00, dentro de um movimento de moradia? E isso é só uma etapa de cartório, porque agora você vai Ter que fazer outro registro, que é mais 40, 50 mil reais, ou seja, se não acredita no Movimento, então pega a prefeitura da cidade e libera aquele dinheiro para que possa ser feito todo o processo e seja mais rápido. Nós estamos com um processo agora de fazer um último registro das famílias individual e está muito difícil, pois não tem dinheiro. Então você pegou lá R\$ 500,00 de cada mutirante, então como é que você vai chegar agora e dizer, ó não tem nada feito, quer dizer o pessoal está indo em reunião, está vendo as coisas mais ou menos andando, mas a turma é desconfiada, como é que você vai pedir mais R\$ 300, 00, R\$ 400,00 de cada um, para fazer mais registros. Essas despesas a família paga, tudo bem. Mas, porque não essas despesas serem embutidas no valor da unidade? Aí depois que tiver morando isso aí seja pago. Então tem caminhos para isso ser feito, é só alguém abaixar um pouquinho a bola e pisar o pé na lama. Eles ficam todos sentados na cadeira e não sabem o que está acontecendo, não sabem o dia a dia.

Carlinhos – Só para você Ter um exemplo tem entidade aí que pegou 200 unidades, esses caras foram lá e viram que o terreno era 120,00/m², aí disseram que a casa tinha que Ter um dormitório, e as famílias não aceitaram. Aí refizeram os cálculos e cada família teria que dar uns R\$9.000,00 de contrapartida. Aí reuniram as famílias e eles aceitaram, mas na hora de pegar a opção de compra do proprietário, ele sabendo o quanto a Caixa é enrolada disse te dou a opção de compra, só que eu quero a “caução” aqui de 25 mil reais, se dá certo legal, se não eu desconto. Os proprietários também têm um pé atrás com a Caixa, eles sabem que vão receber à vista, mas que tem um tempo. Aí, perdeu todo o projeto, perdeu tudo. Ou seja, o que aconteceu aqui foi pegar uma mosca branca! R\$ 20,00/m². Porque aqui em volta, para a fração ideal do terreno, estão pagando R\$ 1.600,00, se nesse valor aqui você passar para R\$ 4.000,00 o valor da fração ideal do terreno não está fechando. O PAR 2 é R\$ 42.000,00, a fração é de R\$ 4.000,00 a R\$ 5.000,00. Aí você trabalha num total de R\$ 25.000,00, a fração ideal de R\$ 4.000,00, praticamente você pega aí, e muita coisa inviabiliza, esse valor na grande capital, ninguém, ninguém conseguiu fechar.

Geraldo – Uma coisa interessante, é que eu acho que o movimento não quer abrir mão da qualidade, ele não quer pegar uma grana dessa e ficar fazendo embrião com um quarto. E uma das soluções que o Ministério endossava são soluções de embrião. Acho que você reduzir a questão da habitação à metragem quadrada, é você aceitar essa lógica empreiteirista. E no Ministério das Cidades, os modelos de PAR mais baratos, eles aceitavam construir com 34m², com essa metragem você colocar uma família padrão, é uma bomba relógio. O cara está comprando uma casa por R\$ 30.000,00 e nunca vai morar decentemente.

Manelão – Se tem três filhos tem que pedir para um sair para o outro ficar dentro. Aqui a gente não aceitou isso. Se 42 m² sempre foi pequeno, hoje eu acho que o mínimo para qualquer unidade é 42m², área útil, não área construída. E para o cara morar mal, apertado mesmo. Outra coisa, o embrião é sonhar na nuvem, porque no momento que a família entra para dentro do embrião, não tem condição de fazer mais nada, o cara entrou acabou, porque mais que ele queira reformar, a própria situação não deixa ele melhorar. E 90% não têm condição de fazer nada.

Olivia – **E sobre a construção, vocês vão usar o mínimo de mutirão?**

Manelão - O mutirão foi um sonho, foi uma coisa bonita nos anos 70, ninguém tinha prática. Mas se você colocar na caneta a hora trabalhada, por exemplo, a família levanta hoje, às 06h00min horas da manhã, para vir para o mutirão e fica sábado e domingo. Se você for valorizar as horas desse trabalhador em dinheiro dá para você fazer 3 unidades, vai 2,5 unidades dá para fazer, e outra coisa, depois que você termina, uma casa daquelas não tem valor. Então é um sonho de por a corda no pescoço do cara. Então é melhor você arrumar um grupo, assistente social, e fazer um trabalho na própria obra, mas onde participe a família toda. Filho, pai, mãe, porque eu acho que uma coisa errada que aconteceu nessas unidades, que foram feitas até hoje, e que a gente que começou lá de baixo não consegue entrar lá dentro, é colocar as famílias lá e abandonar. Não se dá assistência nenhuma, por exemplo, o pai e a mãe saem de manhã e só chega a noite, a filharada fica dentro daquele pombal, sem nada para fazer, os meninos que gostam de uma droga estão ali para orientar a molecada. Aí já viu, o cara que é acostumado naquela vida de favela, falta água, falta luz, quando muito um ano, ano e meio fica ali, aí já passa para frente e vem outro que

não conhece nada da luta e qual foi a dificuldade de construir aquilo ali, e começa a cantar de galo.

Olivia – Por falar em não conhecer nada da luta, essa falta de continuidade do movimento, porque vocês acham que está tão difícil renovar o movimento, passar a história?

Manelão – Hoje, eu posso falar que o movimento de moradia, 90% é de imobiliária. Eu participei muito de movimento e hoje eu vejo tantas coisas acontecendo e eu peço a Deus para eu nunca me vender por causa de R\$2.000,00 ou R\$3.000,00. As coisas acontecem, a gente vê acontecendo.

Olivia – Mas porque vocês acham que tem se agravado, essa cooptação com o passar dos anos?

Manelão – Porque as famílias estão mais fáceis de se vender. Não tem mais aquela coisa de amizade, até 1999 – vamos dizer assim – os movimentos eram diferentes. Eu lembro que íamos fazer uma caminhada aqui para conquistar uma área que era conhecida como Roque Valente. Em 12 de outubro, saímos daqui com mais de 5 mil pessoas, ocupamos a área por mais de 6 meses. O exército é que teve que nos tirar de lá. Fizemos depois outra caminhada, num domingo até o palácio dos Bandeirantes, Mário Covas nos atendeu. E essa área hoje que a CDHU está construindo. E essas lutas, caminhadas e outras brigas. Hoje não, a coisa é mais assim, você é do grupo de tal, então você consegue, se não, um abraço.

Carlinhos – O governo do estado se não tiver vínculo com eles direto, esquece.

Manelão – O Vila das Artes está na cidade há dez anos, registrado, trabalhando direitinho, e na cidade não conseguimos nada do governo do Estado. Ainda têm algumas famílias muito poucas na luta, umas já conseguiram casa, etc., mas a maioria desiste, porque não tem como ficar esperando. A maioria das pessoas que estão agora com o CRESOL está na faixa de 5 a 6 anos de movimento. Conseguiram esperar, são mais ou menos umas 60, 70 famílias. E documento do governo estadual, se eu te mostrar o leque de documentos do governo estadual...

Olivia – Há quantos anos vocês militam em movimentos de moradia? Tem filiação partidária? E o que podem apontar de avanços?

Manelão – Desde 1988, e desde esse tempo para cá houve várias conquistas. Claro que tenho filiação partidária, que pergunta para quem militou em 1989! (mostra a carteira de filiação ao PT). Mas na verdade eu milito há muito tempo antes, mas nessa época não era nem um movimento formado ainda, era o Sr. Olímpio, importante liderança da época, que fazia aquele negócio da panela vazia, eucaristia. Aí com o tempo foi se discutindo, discutindo, achando o caminho das coisas, elegendo alguns companheiros, abrindo um pouco Brasília, vendo como é que era. Então o que tem da Zona Sul, não eu como liderança, mas participando, e a gente acompanhou de tudo isso. E se tem um camarada na Zona Sul que é respeitado, e a gente tem que tirar o chapéu para ele, chama Olímpio da Silva Omar, esse cara que é o único cara que eu conheço, na Zona Sul que pode te falar em Moradia, o cara é crânio mesmo.

Carlinhos - Ele é do Valo Velho, foi um dos que mais influenciou. Ele é o pai do mutirão. Trabalhou com seu colega, Nabil Bonduki, só que aí ele ficou meio cansado, começou a tocar outras coisas e foi se formando a liderança, ele foi ensinando muitas lideranças. Mas ele tem um defeito, que eu acho que é um defeito muito grande dele, ele ensina a gente a trabalhar e tem muitas coisas que às vezes ele não quer admitir que a gente saiba.

Manelão – Aí a gente acaba seguindo nosso caminho. Esse Vila das Artes mesmo foi criado por ele, é um Movimento filho do Povo em Ação. Aí aconteceram algumas coisas, ele abandonou o movimento, a gente assumiu e está tocando ele até hoje, espero continuar aí por muitos anos.

Olivia – Como vocês acham que a relação dos movimentos com os governos foi mudando? As dificuldades são maiores, menores...

Carlinhos – Só para você ter uma idéia, a relação no governo da Erundina tinha certa relação próxima, agente conversava com ela pessoalmente. A facilidade que o governo da Erundina tinha, não existe comparação não. Com Erundina é indiscutível a relação que tínhamos com a Erundina. E se você pegar mesmo dentro dos outros governos, mesmo o último do PT, Marta Suplicy, não tem comparação. Então o que aconteceu na gestão Erundina teve um fortalecimento dos Movimentos. Todos os movimentos pegaram certa experiência. Tinha um grupo organizado e aquilo, queira ou não queira, para os políticos adversários, aquilo tinha uma influência na hora de um embate de uma atividade, era só chegar aos movimentos e avisar de atividade, manifestação, que podia encostar quantos ônibus fossem, que enchia. Aí no governo do Maluf ele desarticulou

tudo, foi desarmando tudo, com aqueles processos de prestação de contas para os mutirões, processou assessorias, acusações de desvios de verba, que depois de muitos anos foi comprovado que era mentira, inclusive com o nosso movimento também, e ele se utilizava das brechas que ele achou. Então houve toda essa articulação, aí entrou o Pitta, as coisas ficaram piores ainda. Aí com toda essa articulação que eles conseguiram contra os movimentos, aí o pessoal cansa de esperar tantos anos, mas tem movimentos que conseguiram se manter, a União dos Movimentos de Moradia, mesmo hoje, conseguiu se juntar, se organizar e hoje são unidos nacionalmente. Então esse tipo de movimento conseguiu sobreviver.

Olivia – Vocês acham que um dos motivos para essas mudanças, nos movimentos e relações com o governo, é o fato de os governos de esquerda terem ficado muito tempo longe das administrações municipais ou estaduais (depois de 89, só 2000, com a Marta)?

Manelão – É. As coisas começaram lá, houve uma crítica ao governo da Erundina, todas as lideranças foram para o governo, aí toda aquela articulação, todo fim de semana nós íamos fazer aqueles cursos – curso direto todo fim de semana – de formação de liderança mesmo. Com a transição de governo, quebrou tudo, aí no governo de Maluf e Pitta começou-se a reorganizar, aí com a eleição da Marta. Ah, muitas delas ficaram como assessoria de deputados, e muitos se elegeram, federal, estadual. Toda aquela articulação que nós tínhamos se quebrou. A gente sabe, tem liderança que usou o próprio movimento para se beneficiar. Isso é a realidade, movimento sem povo, povo sem movimento. Muitas pessoas, no momento em que encontra assessoria, esqueceram a demanda. Aí tem a União hoje que se organizou e é uma grande central, então se você pegar pelo lado da Zona Leste eles são muito organizados. E aqui para a zona Sul não tem organização, nossa organização aqui era o Sr. Olímpio, ele tinha fórum dos movimentos de moradia, faziam debates, era Campo Limpo e Embu das Artes e Taboão, aí com a desarticulação do Sr. Olímpio, praticamente a Zona Sul não tem mais aquela organização, existe algo, cada um tem o seu movimento.

Olivia – Qual é a articulação de vocês hoje?

Carlinhos – Não articula. A gente vai um conversando com o outro, de vez em quando faz uma reunião, de vez em quando. Isso por que, o carro chefe era o Sr. Olímpio, ele que conseguia articular, aí ele se retirou um pouco, também problema de saúde, coisas particulares e se afastou de tudo, então a gente ficou sozinho. E de todos os movimentos isolados, cada um tem o seu interesse, hoje aqui um grupinho se reúne, tem um grupo de Taboão, a gente senta, conversa, mas nunca se entenderam para sentar numa mesa com o objetivo comum.

Manelão – Então voltando no mesmo ponto, todos esses grupos, mesmo o Vila das Artes, vamos dizer assim, o sindicato está ligado à Prefeitura, o resto está tudo ligado ao governo. As pessoas, as lideranças, estão olhando só para o seu umbigo, apoiando vereador fulano, vereador cicrano e se quer fazer alguma coisa maior aí convoca todos os movimentos e leva para lá, para pegar mais lideranças. Já me convidaram um bocado de vezes para essas reuniões lá no Taboão, e eu vi, e não vou mais lá não, já saquei e não vou ficar levando povo para ser massa de manobra. Então de 99 para cá, 98, as coisas mudaram muito, até na União hoje tem esses cooptados. Assessoraram muito vereador, o pessoal foi estudar se formaram, através dos movimentos, vamos dar uma estrutura para o movimento, tudo balela, a verdade é que eles todos foram cuidar das suas vidas, Usaram o povo como massa de manobra e em benefício próprio. Fiquei eu, ficaram alguns tentando, tentando segurar o ponteiro, não tem como sobreviver, às vezes com a colaboração do próprio movimento. Se eu preciso ir para Brasília, não tem como viajar, se eu preciso ir participar de algumas coisas que são necessárias, como você vai se deslocar, você não tem dinheiro para estadia. Eu fui ano retrasado para Recife e a companheirada não pôde ir, mas é uma dificuldade, não temos recursos, aí você fica atado, por isso também não consegue articular nada. Veja só, para se ter uma assessoria como essa que a gente tem, é muito difícil e isso a gente deve ao governo Erundina, foi de lá que veio tudo isso. Mas também a assessoria não tem nem dinheiro para emprestar para gente. A gente sabe que estão acontecendo muitas coisas por aí a fora que a gente deveria estar aprendendo, estar participando, mas isso em outros bairros e cidades, mas vai se deslocar como? Eu tenho dinheiro para eu ir trabalhar e só. Hoje o movimento popular não tem condições de se manter, se mantém, na marra na raça, porque ninguém ajuda ninguém. Esse ano tem um monte de gente querendo ajudar, é ano eleitoral, só que a gente já apanhou até certo ponto e sabe quais os companheiros que se forem eleitos são companheiros da mesma forma. Mas tem uns picaretas aí que não dá para se meter.

Olivia – Voltando ao Crédito Solidário, o que mais vocês poderiam acrescentar?

Manelão - Se você pegar a viabilidade dos projetos e até agora pelos contatos que eu tenho a maioria dos movimentos não conseguiu, eles estão brigando para aumentar a verba. De R\$20.000,00 foi para R\$ 25.000,00 e não conseguiram fechar, os terrenos são caros. O ano passado disseram que ia ter repescagem e até agora nada. Mas agora não precisa mais você entrega o projeto direto na Caixa em qualquer data, mas não vai conseguir mesmo... Mas aí voltando, o que a gente começou, que se não mudar um pouco essa instituição, a gente tem área que pode apresentar para Caixa, mas quem que vai financiar até chegarem as assinaturas das famílias? Tem que ser feita alguma coisa diferente, alguém tem que propor alguma coisa diferente, porque não tem condições. As famílias querem a casa para ontem, não para amanhã, elas já não tem renda, só trabalho informal. Existe até aquela conta 023, para as pessoas que tem trabalho informal poderem fazer uma movimentação pela caixa e comprovar a sua renda mensalmente, isso é uma das coisas boas que mudou. Como é que você vai tirar R\$ 100,00 mensalmente de uma pessoa que está na demanda, e você não sabe se o nome dela vai passar ou não vai passar e depois se não passa como é que você vai devolver esse dinheiro para aquela família. Então é um esquema de risco, uma das coisas deve ser mudada.

Carlinhos – É muito difícil, se você for pegar hoje, na metrópole, é complexo, só que eles fazem uma coisa tão generalizada, eles pegam Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Salvador, é muito complexo. Eles acham que é o mesmo recurso que eles têm que dar para São Paulo e Rio tem que ser o mesmo de Campinas, é totalmente diferente em termos de valores. Hoje na Zona Leste que era o lugar onde ainda tinha a terra mais barata, já não é mais. Na região oeste você não consegue viabilizar nada, por causa do Rodoanel, e aqui no Embu já começou, então futuramente aqui no Embu não vai dar para viabilizar nada. Então a tendência é o pessoal ir para as reservas mesmo, o ser humano não tem opção, e ele vai procurar um jeito de sobreviver. E de pouco a pouco vai ocupando a reserva, e o governo faz vistas grossas. Então precisa diferenciar a política de valores do Crédito Solidário para as Metrôpoles. Esse valor não dá para nada, se você for por na caneta, gastos como terraplenagem, etc. simplesmente você escolhe: ou constrói ou põe infra no terreno. Se aqui no Embu a prefeitura não tivesse dado essa contrapartida não dava, a terraplenagem aqui foi mais de R\$ 250.000,00. Porque aqui a prefeitura tem uma política social, você vê aí outros prefeitos que vêm os movimentos como adversários. O fato é que essas burocracias precisam ser quebradas, se não termina esse governo e não termina esse Crédito Solidário. Isso é o que eu queria se eu pudesse ter espaço e chegar para alguém lá em cima, eu encaro mesmo. Espaço é o que não tem. E eu queria falar do trabalho com as famílias, elas têm que acreditar muito no movimento, porque elas dão o dinheiro que não têm, que se transforma em um monte de papel, e depois não sai o Crédito, e aí? E o tempo que leva depois que as famílias dão o dinheiro, é a gente correndo atrás de IPTU do terreno, tirar certidão, aí vê que o dono tem problema com dívida trabalhista, processo, é muita coisa. E para uma construtora, por acaso tem burocracia desse jeito? Só para você ter uma idéia, todos os documentos têm validade, são 30 dias, aí você chega à Caixa e entrega as caixas com a documentação, e as famílias para dar entrevista, se você soubesse o sofrimento que deu, as escrituras, a assinatura, começou às 16h30min h. e terminou depois da 00h30min., mulher com criança, documento que perdeu, e tudo tem prazo. Aí dá 30 dias, a Caixa ligava e dizia, a certidão venceu, aí você vai lá tira outra, mais R\$ 200, 00, R\$ 400,00 por pessoa. Isso aqui funcionou porque o sindicato deu uma forma de empréstimo e depois vê como faz, mas se não tivesse isso não fazia. Ou seja, existe sim uma discriminação, é discriminação mesmo. E você acha que a gente vai bater de frente com eles, aí que a coisa vai ficar mais complexa ainda, brecha existe para eles fazerem, quanto mais você questiona, mais eles vão te empurrar.

Manelão – Está tão difícil esse negócio que a minoria absoluta dos movimentos conseguiu pegar esse Crédito. E além de ser minoria ainda acham que estão fazendo um favor para eles. Veja só o governo está divulgando na imprensa que liberou mais de um bilhão para moradia, mas vai ter acesso? A gente não tem acesso. São tantas restrições, o que eles puderem cortar eles vão cortar, e isso é real mesmo. E o pior é que é a normativa deles, não tem como mudar, eles não saem fora um milímetro.

Carlinhos – Mas com todo o problema acho que valeu a pena, aqui no Embu o prefeito e o Gera deram a maior força e são os pais da criança. Tem muitas barreiras, se não fosse o terreno certo, que foi uma mosca branca, mais o pessoal da prefeitura dando todo o apoio. E o pessoal do GTA, que está com a gente desde a época da Erundina, tudo estudante, comendo pão com mortadela, porque não tinham dinheiro, e estão com a gente até hoje, nada teria funcionado, nada.

Manelão – Acho que deveria ser o pessoal das faculdades a fazer esse serviço, não estou falando mal do pessoal da Assessoria, pelo contrário, porque no nosso caso foi tudo bem, mas e os outros movimentos que tem que arcar com uma grana com assessorias. Não poderia ser pessoal

estudante de faculdade fazendo isso? Parcerias, convênios. Isso traria tanta coisa para o movimento, poderia ter assistência social para o movimento, os arquitetos. E isso tinha, hoje não tem mais, e está cada vez mais difícil lidar com as famílias, as pessoas com o trabalho informal não tem mais tempo para reunião, as coisas estão muito diferentes.

Olivia – A formação da militância mudou muito, a politização das pessoas que participam dos movimentos também, por que isso vem se agravando?

Manelão – A gente tenta levar para Seminários, reuniões, e não querem, antes ia porque queria mesmo aprender. Você queria fazer parte daquele grupo, hoje a dificuldade do movimento é isso, não tem gente instruída, e os governantes vendo isso, se aproveitam para desmobilizar. Coisa mais fácil do mundo é desmontar esses movimentos assim que estão mais frágeis. A população está tão desinformada que, por exemplo, aquele feirão da casa própria que a Caixa fez, faz três meses, montaram balcão do cartório para regularizar, abriram não sei quantas cartas de crédito no valor de R\$ 32.000,00. Agora te pergunto, quem é que estava lá, quem é que conseguiu o acesso? Classe A, só. E o marketing? Comendo solto. Ou seja, um gasto tremendo para montar uma feira dessas, e não atender a verdadeira demanda, porque eles não acreditam, não dão crédito para o povão, eles deveriam acompanhar, a Caixa tem dinheiro. E ela só atende a “ralé” depois do expediente bancário, e diz que tem metas a serem atingidas e por isso só atendem a gente depois do expediente. Essas burocracias têm que ser quebradas.

Carlinhos – E o valor que a gente tem através do Crédito? Não encontra lugar em São Paulo para construir, só se for barraco.

• **ENTREVISTA COM ADELMO BASSI JUNIOR**

Arquiteto da Assessoria Técnica GTA.

Realizada em 11/07/2006, às 15h00, na sede da GTA, Pinheiros, SP.

Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

TRANSCRIÇÃO

Olivia – Como você vê a mudança no tratamento da questão da moradia da década de 1980 para cá?

Adelmo - Não que naquela época tivesse um acesso super fácil, mas piorou muito. No atual governo, teve-se, tem uma vontade de investir um pouco mais na habitação de interesse social, e a Caixa começa a querer se voltar para habitação de interesse social.

Olivia – As relações do movimento com assessoria e governo, como você vê as mudanças?

Adelmo - Os movimentos estão um pouco mais abatidos, aquela proximidade que se tinha com os movimentos populares hoje não se tem mais, o diálogo era melhor. Há uma grande desestruturação dos movimentos, estão sendo mais facilmente cooptados, acho que se tem a ver com a proximidade com o poder.

Olivia – E você acha que isso tem a ver com os canais de institucionalização de participação popular?

Adelmo - Pode não ser qualitativamente, mas a participação aumentou.

Olivia – e as Assessorias, como elas têm se portado frente à essas mudanças?

Adelmo - As assessorias continuam a mesma coisa, só aumentou nossa dificuldade de manutenção. Então a maioria foi brigar por uma fatia do mercado, então a gente vai participar de concorrência grande, a gente sempre está fazendo um trabalho ou outro. E então paralelo a isso a gente consegue dar assessoria, mas a gente está meio de saco cheio. É fato também que cada vez mais, tem-se preocupado com produção, provisão e não a questão da moradia como um todo.

Olivia – E a relação de vocês com o movimento?

Adelmo - A relação permanece a mesma, pois assessoramos os mesmos movimentos há tantos anos. A relação hoje é mais de assessores mesmo, porque antes a gente era novo, uns estudantes. Hoje temos uma história de 14 anos, temos uma proximidade.

Olivia – E essa proximidade de vocês, permite dizer se hoje os membros dos movimentos estão mais politizados, ou não?

Adelmo - Eu acho que as mesmas pessoas que estão aí há todos esses anos continuam, e estas são muito politizadas, eu acho que não houve uma renovação, eu não me lembro de lideranças novas nesses 14 anos. Não sei também, se são as velhas lideranças que não deixam as lideranças novas surgirem. E outra, as pessoas que conseguem a casa normalmente vão se desinteressando e largando o movimento. Não tem mais aquela vontade nos mutirões, por exemplo, fazem porque tem que fazer.

Olivia - **E como vocês vêem as ONG's, assessorias, assumindo uma parte do papel do Estado, como na questão da habitação?**

Adelmo - A gente supre mesmo, e sem as condições necessárias. Por exemplo, com esse Crédito Solidário a gente investiu R\$ 50.000,00 em levantamentos, horas técnicas, etc. para fazer o projeto para o Movimento, sem saber se ia ser aprovado e tão pouco quando iremos receber. Às vezes a gente leva sorte, e em outras tem que acreditar mesmo. No Embu foi uma situação super específica, o proprietário ok, terreno ok, com preço acessível, e todo o apoio da prefeitura. Onde mais se arruma tudo isso? Nossos trabalhos com movimentos são sempre um tiro no escuro. Mas acho que isso faz parte da missão do GTA.

Olivia - **E então, sobre o Crédito Solidário, o que você acha que trouxe de avanços, retrocessos? Vocês tinham alguma expectativa?**

Adelmo - Acho que uma linha de financiamento como essa, dá oportunidade de um contato mais direto com o movimento, tanto por parte de governos, como de assessorias. Mas para os movimentos a parte burocrática é tão grande, que é muito difícil para eles terem acesso. As análises também são pesadas, a Caixa pega firme. E os recursos assim como para a Resolução 460 e o PAR são muito baixos. Acho que falta refinamento, tirar um pouco o banco, a questão da alienação, por exemplo, não precisaria por isso exigir tantas garantias. Os pontos positivos são: divulgação da arquitetura, pulverização de acesso, do que realmente é arquitetura.

Olivia - **E o que você acha dessa necessária vinculação dos movimentos à uma assessoria ou cooperativa, para conseguir dar conta da burocracia exigida, uma vez que não se tem estrutura para arcar com tudo isso?**

Adelmo - Eu acho que não necessariamente eles precisam de uma assessoria, mas ela se faz necessária para aquela população mais carente tenha acesso ao Programa. E talvez já seja a função do mercado mesmo suprir essas necessidades que o Estado não dá conta.

Olivia - **Quais os principais problemas que você vê no Crédito?**

Adelmo - O valor do financiamento. Definitivamente não dá, em regiões metropolitanas, como a de São Paulo, não se encontram terrenos acessíveis, e se encontra a infra-estrutura necessária encarece, pois deve ser área de morro, etc. E as pessoas não tem renda, então no mínimo precisaria ser uns 40% a mais. A questão dos cartórios também é muito complicada, aumentando a burocracia.

Olivia - **E o que você acha dessa responsabilidade atribuída aos movimentos, enquanto "agentes técnicos organizadores", como coloca o CRESOL?**

Adelmo - Acho que essa responsabilidade pode ser dos movimentos, só que está sendo passada de uma maneira errada, na forma de encargos, isso é complicado e os movimentos demoram muito para conseguir isso. E a documentação que tem que ser passada para a Caixa é uma loucura, é muito complicada, eles têm que fazer a conta na Caixa. Como é um programa novo, você não sabia a totalidade, ia ser legal que tirasse o Banco um pouco – a instituição financeira – não a Caixa, que dá uma força, mas não deixa de ser banco.

Olivia - **Quais os principais problemas operacionais que o programa tem?**

Adelmo - Acho que nós nunca vamos fugir da burocracia, isso tem que acabar, tem que passar dinheiro pra quem precisa mesmo. Tem que ter um escritório da prefeitura – que analisa projeto mesmo, quadro da prefeitura de técnicos bem preparados para auxiliar, etc.

Olivia - **E em relação à modalidade de construção, como vocês vêem o mutirão?**

Adelmo - Eu acho que o ideal seria contratar gente da própria comunidade para a obra, pelo menos eles teriam uma renda durante a obra. É legal você treinar o pessoal, dar uma instrução, claro que isso não acaba com o problema do emprego, lógico. Trabalha-se sempre no limite.

Olivia – Vocês participam de algum fórum de discussões, atividade de militância, etc.?

Adelmo - A gente acaba participando, ou ao menos sabendo do que está acontecendo, mas não temos muito tempo também. A gente sempre está discutindo.

Olivia – E como vocês, enquanto escritório, lidam com a assessoria à movimentos? O que isso significa para vocês, uma vez que a manutenção do GTA se dá por meio de outro tipo de atividades, licitações, grandes empresas, etc.?

Adelmo - A gente descarta a palavra voluntarismo, não gostamos, o que a gente faz para eles é um trabalho profissional, como contratados mesmo por eles. É um trabalho sério, como para uma construtora, nesse do Embu, levantamos a área, participaram técnicos qualificados, é um trabalho profissional, agora como a gente organiza isso, pode até ser um militante aqui dentro, mas quando a gente escolheu montar o GTA foi isso, faz parte da nossa “missão”. A gente tem tanta coisa aqui no GTA legal para passar, publicar, tem história, mas ninguém tem saco, tempo.... Mas uma hora a gente sabe que pode parar e fazer isso e dar uma contribuição, é um trabalho muito legal.

- **ENTREVISTA COM MARCELO BARATA**

Coordenador do Programa Crédito Solidário - Ministério das Cidades.
Realizada em 14/07/2006, às 16h00, no Seminário Nacional de Capacitação em SP.
Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

- **ENTREVISTA COM ANDERSON LOPES MIRANDA**

Liderança do Movimento dos Catadores de Lixo de SP, que teve financiamento através do Crédito Solidário.
Realizada em 13/07/2006, às 18h00, no Seminário Nacional de Capacitação - SP.
Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

- **ENTREVISTA COM ADEMIR**

Advogado da Cia. De Habitação do Embu.
Realizada em 13/07/2006, às 13h00, na COHAB, Embu.
Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

- **ENTREVISTA COM JOÃO MARCOS LOPES**

Professor da USP São Carlos, arquiteto da Assessoria Técnica USINA.
Realizada em 08/08/2006, às 11h00, na USP São Carlos.
Entrevista realizada e transcrita por Olivia de Campos Maia Pereira.

ANEXO – 5

Roteiro para entrevistas

• Roteiro para entrevista com PODER PÚBLICO

Data:

Nome:

Cargo:

(Breve Histórico do envolvimento com a questão)

Indicações para outras entrevistas:

Dados: (famílias atendidas – breve perfil, repasse, localização/ regularização da terra):

Perguntas macro:

- Como acha que a questão da moradia vem sendo tratada (diversas esferas governamentais), em comparação às décadas anteriores? Aponte avanços e retrocessos em geral.
- Como vê o relacionamento entre Movimento e governo, quais as principais mudanças ocorridas?
- Sente que os membros dos Movimentos estão mais politizados hoje? Sim, ou não a que se deve? Consegue sentir reflexos disso, em que situações?
- Se for possível, com base nas repostas anteriores, caracterizar com poucas palavras: década de 80, a de 90 e hoje.
- Como vêem o incentivo à participação e gestão populares, cada vez mais presentes nas novas políticas p/ habitação? Quais os principais reflexos disso? (falhas e avanços)
- Direito – cidadania – moradia – o que significam estas palavras hoje? Frente às políticas propostas?
- Como vê a participação das Assessorias Técnicas e ONGS no decorrer do tempo?
- Analise o trabalho das assessorias como perspectiva de trabalho, entre um mercado excludente e um Estado – incapaz de prover serviços essenciais.
- Quais as formas de financiamento da Assessoria? Os profissionais desenvolvem outras atividades?
- O trabalho social consegue existir de fato? Como se caracterizaria hoje, ao se lidar com demandas muito objetivas (obra e projeto), há espaço para contribuição de outros profissionais?

Perguntas mais específicas:

- Como vê o surgimento do CRESOL no contexto atual? Apontar expectativas, avanços e retrocessos.
- Como vê a necessidade de organização técnica da população? O que pensa sobre essa atribuição?
- Como vê a participação das diversas esferas governamentais? Em qual delas a interlocução tem sido melhor, por quê? Apontar mudanças no tempo.
- Como tem sido a aplicação prática do programa? Apontar problemas (também operacionais).
- De quais profissionais a equipe destacada para o programa é composta?
- Como vêem a questão do financiamento? (Individual x Coletivo)?
- O que ainda se pode esperar do CRESOL?
- O que significa políticas como o CRESOL e outras tantas que usam o mutirão e gestão popular se difundirem como principais alternativas para habitação popular? Como vê isso em larga escala e longo prazo? Pode-se falar em desresponsabilização estatal?

Para projetos: nome, local, se terra é urbana ou rural, n. de unidades, tipologia, inovações tecnológicas ou funcionais, classes de renda, valor. Para entidades (associações e assessorias): Nome razão social data de início, forma de gerenciamento (diretoria colegiada ou presidência etc.), remuneração média mensal, tipos de contrato de trabalho, projetos e obras anteriores.

• Roteiro para entrevista com ASSESSORIAS TÉCNICAS

Data:

Nome da Assessoria: (Breve Histórico da Assessoria)

Representante (s) entrevistado (s): Indicações para outras entrevistas: Dados: (famílias atendidas – breve perfil, repasse, localização/ regularização da terra, movimento):

Perguntas macro:

- Como acha que a questão da moradia vem sendo tratada (diversas esferas governamentais), em comparação às décadas anteriores? Aponte avanços e retrocessos em geral.
- Como vê o relacionamento entre Movimento e governo, quais as principais mudanças ocorridas?
- E entre as Assessorias e os Movimentos? Idem.
- Sente que os membros dos Movimentos estão mais politizados hoje? Sim, ou não a que se deve? Consegue sentir reflexos disso, em que situações?
- Se for possível, com base nas repostas anteriores, caracterizar com poucas palavras: década de 80, a de 90 e hoje.
- Como vêem o incentivo à participação e gestão populares, cada vez mais presentes nas novas políticas p/ habitação? Quais os principais reflexos disso? (falhas e avanços)
- Direito – cidadania – moradia – o que significam estas palavras hoje? Frente às políticas propostas?
- O que pensa sobre o papel que as ONGS passaram a desempenhar no atual contexto? Como vê a participação das Assessorias Técnicas e ONGS no decorrer do tempo? O que pensa sobre a necessidade de intervenção das mesmas, pode-se dizer que há uma relação de dependência?
- Analise o trabalho das assessorias como perspectiva de trabalho, entre um mercado excludente e um Estado – incapaz de prover serviços essenciais.
- Uma assessoria se encaixa no formato escritório? Há um conceito mercadológico? Pois, apesar de ser alimentada por recursos públicos e formada para responder questões que estão fora do mercado, enquanto atividade profissional, não se trataria de mais um mercado?
- Como vê a abertura de mais este “campo de trabalho”, tendo em vista que seu surgimento e ampliação se deram com o aumento da precariedade da vida nas cidades.
- Caracterize com base nas duas questões anteriores uma assessoria hoje, enquanto entidade profissional, prestadora de serviços ao Poder público na operação de programas co-gestionários e afins em obras de assentamentos urbanos precários. Depois comente quais as principais mudanças ocorridas dentro das Assessorias (inclusive em relação aos perfis profissionais)?
- Quais as formas de financiamento da Assessoria? Os profissionais desenvolvem outras atividades?
- O trabalho social consegue existir de fato? Como se caracterizaria hoje, ao se lidar com demandas muito objetivas (obra e projeto), há espaço para contribuição de outros profissionais?
- Pode-se dizer que existe (existiu) alguma relação de militância ou voluntarismo?
- Quais as relações institucionais que a entidade tem? Participa de fóruns ou outras articulações? Como se dá ou por que não se dá? Há a construção de alguma representação coletiva?

Perguntas mais específicas:

- Como vêem o surgimento do CRESOL no contexto atual? Apontar expectativas, avanços e retrocessos.
- Qual o envolvimento da Assessoria com a criação do programa e as reivindicações populares em geral?
- Como vêem a necessidade de organização técnica da população? O que pensam sobre essa atribuição?
- Como vêem a participação das diversas esferas governamentais? Em qual delas a interlocução tem sido melhor, por quê? Apontar mudanças no tempo.
- Como tem sido a aplicação prática do programa? Apontar problemas (também operacionais).
- Como vêem a questão do financiamento? (Individual x Coletivo)?
- O que ainda se pode esperar do CRESOL?
- O que significa políticas como o CRESOL e outras tantas que usam o mutirão e gestão popular se difundirem como principais alternativas para habitação popular? Como vê isso em larga escala e longo prazo? Pode-se falar em desresponsabilização estatal?

• Roteiro para entrevista com MOVIMENTOS POPULARES

Data:

Nome do Movimento:

(Breve Histórico do Movimento na luta por moradia)

Liderança(s) entrevistadas:

Indicações para outras entrevistas:

Dados: (famílias atendidas – breve perfil, repasse, localização/ regularização da terra, assessoria):

Perguntas macro:

- Como acha que a questão da moradia vem sendo tratada (diversas esferas governamentais), em comparação às décadas anteriores? Aponte avanços e retrocessos em geral.
- Como vê o relacionamento entre Movimento e governo (lembrar dos diferentes níveis - federal, estadual e municipal), quais as principais mudanças ocorridas?
- Quais as principais mudanças ocorridas dentro do Movimento em relação à luta por moradia?
- Sente que os membros dos Movimentos estão mais politizados hoje? Sim, ou não a que se deve?
- Questiona-se o final da reivindicação (casa), com o final da mobilização, como encaram isso? (paralelo com o MST x lutas pontuais = desmobilização).
- Quais as principais reivindicações do Movimento hoje (pontuais e macro)? Apontar diferenças no tempo (motivos)
- Se for possível, com base nas repostas anteriores, caracterizar com poucas palavras: década de 80, a de 90 e hoje.
- Como vêem o incentivo à participação e gestão populares, cada vez mais presentes nas novas políticas p/ habitação? Quais os principais reflexos disso? (falhas e avanços)
- Direito – cidadania – moradia – o que significam estas palavras hoje? Frente às políticas propostas?
- O que acha de: propriedade, aluguel arrendamento, aluguel social, propriedade coletiva?

Perguntas mais específicas:

- Como vê o surgimento do CRESOL no contexto atual? Apontar expectativas, avanços e retrocessos.
- Qual a participação dos Movimentos em sua criação?
- Como vê a participação das Assessorias Técnicas e ONGS no decorrer do tempo? O que pensa sobre a necessidade de intervenção das mesmas, pode-se dizer que há uma relação de dependência?
- Como lidam com toda a necessidade de organização técnica? O que pensam sobre essa atribuição?
- Como vê a participação das diversas esferas governamentais? Em qual delas a interlocução tem sido melhor, por quê? Apontar mudanças no tempo.
- Como se deu o processo de divulgação e inscrição do programa? Dependeu de relações pessoais, institucionais, partidárias?
- Como tem sido a aplicação prática do programa? Apontar problemas (também operacionais).
- Como vêem a questão do financiamento? (Individual x Coletivo)?
- O que ainda se pode esperar do CRESOL?
- O que significa políticas como o CRESOL e outras tantas que usam o mutirão e gestão popular se difundirem como principais alternativas para habitação popular? Como vê isso em larga escala e longo prazo? Pode-se falar em desresponsabilização estatal?

Para projetos: nome, local, se terra é urbana ou rural, n. de unidades, tipologia, inovações tecnológicas ou funcionais, classes de renda, valor. Para entidades (associações e assessorias): Nome razão social data de início, forma de gerenciamento (diretoria colegiada ou presidência etc.), remuneração média mensal, tipos de contrato de trabalho, projetos e obras anteriores.