

## MCMV Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios

Camila Moreno de Camargo  
Instituto de Arquitetura e Urbanismo | USP São Carlos  
Email: cmcamargo.urb@gmail.com

### Apresentação

No ano de 2009, em resposta à crise econômica mundial e visando aquecer a economia através de estímulos às atividades da construção civil no país, o governo federal lançou o programa habitacional Minha Casa Minha Vida - MCMV, moldado para atender a promoção pública habitacional, mas sobretudo o segmento econômico popular de mercado. Essa produção enseja toda uma reflexão sobre as relações institucionais e políticas entre esferas de governo; entre governo e construtoras; entre governo, construtoras e entidades organizadoras sem fins lucrativos; e entre esses agentes e os beneficiários do referido programa, os futuros usuários do produto habitacional e urbano.

O presente artigo se dá a partir do apontamento de algumas questões que surgem de nossa pesquisa de doutorado e pesquisa de avaliação do programa através de edital do Ministério das Cidades e CNPq<sup>1</sup> – em andamento –, que apresentam como objeto de estudo a modalidade “Entidades” do programa MCMV, exatamente porque é nela que se pode apreender mediadores e operadores, bem como resquícios, permanências e redefinições de entidades populares provenientes dos movimentos de moradia, que tiveram papel fundamental na reivindicação do “direito à cidade” e de uma política habitacional voltada aos mais pobres.

Pretende-se apresentar e discutir o programa MCMV Entidades no quadro das políticas sociais do Brasil contemporâneo, especificamente dos governos Lula e Dilma Roussef, e elaborar uma chave de leitura que destaque, no contexto de atendimento do programa federal mencionado, as Entidades Organizadoras de empreendimentos imobiliários.

Destaca-se que, apesar de se tratar de uma produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa, a presença e permanência (para não dizer insistência) dessa modalidade tem uma dimensão política paradigmática, apoiando-se na tradição de políticas habitacionais autogestionárias, envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do país.

---

<sup>1</sup> A pesquisa é coordenada pela Prof. Dra. Cibele Rizek e realizada no âmbito do LEAUC – IAU/USP e Peabiru – Trabalhos Comunitários. Participam da pesquisa os arquitetos urbanistas Caio Santo Amore, Camila Moreno de Camargo (autora deste), Andrea Quintanilha de Castro, Rafael Borges Pereira, Daniela Perre Rodrigues e Marina Barrio Pereira.

## **Contextualização: o Minha Casa Minha Vida Entidades e o quadro das políticas sociais brasileiras**

O período é marcado pelo governo Lula – com o qual todos os movimentos nacionais de luta por moradia, de alguma forma, estabelecem relações de proximidade política e composição de governo – e por uma série de ações que foram implementadas no sentido de se facilitar e estimular o acesso ao crédito, a participação da sociedade nos rumos e implementação das políticas e integração das políticas urbanas e habitacional, através dos próprios movimentos, mas também dos Conselhos Gestores e das Conferências Públicas<sup>2</sup> (Maricato, 2012).

Por outro lado, alguns autores apontam as novas questões que daí decorrem. Francisco de Oliveira destaca o “sequestro dos movimentos sociais” e, assim, da sociedade civil, a medida que importante lideranças passam a ocupar cargos políticos do alto escalão. Para este autor, trata-se de uma forma nova de dominação, sobretudo para o funcionamento do capitalismo mundializado (Oliveira, 2010). Para Ruy Braga,

o governo Lula apoia-se em uma forma de hegemonia produzida por uma revolução passiva empreendida na semiperiferia capitalista que conseguiu desmobilizar os movimentos sociais ao integrá-los à gestão burocrática do aparato do Estado, em nome da aparente realização de bandeiras históricas desses mesmos movimentos, que passaram a consentir ativamente com a mais desavergonhada exploração dirigida pelo regime de acumulação financeira globalizado (2010: p.14).

Ainda, Raúl Zibequi destaca que as políticas sociais, de modo geral, seriam parte substancial dos novos modos de dominação em vigência nos países latino-americanos cujos governos apresentam-se progressistas (Zibequi, 2003 e 2010). Por um lado, a chegada das

---

<sup>2</sup> No que se refere às reivindicações postuladas pelos movimentos sociais urbanos acerca do tema da habitação, seria durante a vigência do governo Lula que, após cerca 15 anos de tramitação no Congresso Nacional, seria aprovada a Lei Federal nº 11.124, em 2005, que dispõe sobre o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular entregue à mesma casa, em novembro de 1991, quando da ocasião da quarta caravana à Brasília, que reuniu cerca de cinco mil pessoas. Moreira (2009) observou que a proposta original apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana perdeu alguns pontos significativos, principalmente, em relação à característica do fundo e aos agentes proponentes.

lideranças destes grupos ao poder são bastante representativas das resistências sociais contra o modelo neoliberal que marcaram a década de noventa na América Latina. Por outro, haveria, no âmbito destes países, transversalidades importantes entre as diferentes políticas sociais, bem como entre parcelas do grande leque de políticas sociais no interior de cada país, que apontariam para a América Latina como um “*banco de ensaios de programas para dissipar as insurgências sociais*” (Zibequi, 2010, p.95). Assim, essas políticas seriam palco da intervenção de um conjunto de atores - instituições públicas, nos seus respectivos níveis territoriais, organizações internacionais, nacionais e locais – assim como uma grande diversidade de atores públicos e privados “intermediários”, articulados sob uma nova lógica.

Esto no es la vieja socialdemocracia. Tampoco es “traición” ni “cooptación”, términos que no sirven para comprender la nueva realidad. Es algo mucho más profundo: una nueva alianza entre el capital y los administradores del Estado, basada en un pacto claro y transparente. El capital se compromete a invertir y a respetar ciertas reglas de juego. El Estado progresista ofrece reglas de juego claras que excluyen las expropiaciones y nacionalizaciones, y asegura la contención del conflicto social. Lo que ninguno dice es que el modelo sigue siendo neoliberal, aunque ahora volcado al saqueo de los bienes comunes, o sea una reprimarización del modelo productivo al servicio del gran capital global. Este último aceptó algunas regulaciones, relativas por cierto, a cambio de paz social (Zibequi, 2010, p.70).

Tais políticas e programas teriam contribuído e resultado ao mesmo tempo de um processo de conquista e emergência de “direitos”, remediado de modo bastante focalizado<sup>3</sup>, na medida das carências e urgências mais flagrantes, ou até mesmo se colocado como a continuidade da luta por direitos que acompanhou a constituição de sujeitos e atores políticos dos processos de democratização. Entretanto, diante das reformas econômicas em curso no âmbito dos Estados, assim como de suas transformações em especial no que se refere aos mercados de trabalho, esses direitos não estão necessariamente garantidos. Neste cenário, os movimentos sociais (des)ocuparam um papel central. Para Rizek & Shimbo (2010),

---

<sup>3</sup> Bruno Lautier, em seu texto “*Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine*” (in Borgeaud-Garciandía N., Lautier L., Peñafiel R., Tizziani A. (dir.), *Penser le politique en Amérique latine: la recréation des espaces et des formes du politique*, Paris, Karthala, pp. 19-36), coloca que a primeira onda de políticas focalizadas que se pôde encontrar em toda América Latina consistiu no que se denominou “políticas ultra focalizadas”, desenvolvidas ao longo dos anos noventa, que visavam uma categoria precisa. Um importante aspecto deste tipo de ação seria, para o autor, imediatamente “político”: trata-se da questão da eficácia em despolitizar a questão da pobreza. A base dessa despolitização seria a disjunção de dois problemas: o problema da ajuda aos pobres e o problema da luta contra a pobreza.

a ideia de ‘virtude’ associada aos movimentos sociais e às formas mais ou menos populares de organização, enquanto lugar da ação política e dos processos e anseios de democratização, permitia desnaturalizar e problematizar as desigualdades e seu desenho urbano. (...) Nesse quadro, uma das mais importantes chaves de leitura da cidade brasileira e de seus processos de constituição, devidamente politizados (no contraponto à questão e dimensão técnicas, por exemplo, ou mesmo simplesmente sociais) foi constituída a partir dos movimentos sociais ou mesmo sujeitos coletivos de novo tipo que reconfiguravam o presente e o passado à luz da ideia de ‘protagonismo’ da sociedade civil.

No entanto, durante a década de noventa, novas questões conformariam os modos de leitura sobre a cidade, bem como seu afastamento da questão social em sua face urbana. Num contexto marcado por dualidades e disparidades, as novas formas de governar, nas quais as políticas sociais têm papel destacado, se relacionam e respondem às características dos movimentos sociais atuantes neste momento, aproximando-se de seus territórios e incorporando suas pautas, através da crescente atuação do que Zibequi irá chamar “organizações sociais” para designar um tanto de grupos ou coletivos que, sem ser movimentos, apelam ao social como seu eixo de trabalho. Através das organizações sociais, *“o Estado, os partidos, as academias, as igrejas, as empresas e outras instituições, buscam trabalhar com os novos atores sociais”* (Zibequi, 2010, p.73) neutralizando-os de forma a conseguir a governabilidade necessária às políticas de mercado.

Ganhava corpo os temas da governança e governabilidade, fortemente inspiradas na chamada governança corporativa; das políticas sociais e políticas urbanas - sob a denominação de políticas públicas; da dinâmica pendular Estado e mercado, a partir da ideia das parcerias tanto em relação aos processos de intervenção quanto em relação à filantropização e refilantropização da pobreza; da financeirização, globalização e grandes projetos de intervenção urbana; da fragmentação urbana e do fim da ideia de totalidade; novas formas de “combate à pobreza” por meio de um conjunto de programas sociais que recobrem os territórios da precariedade; políticas públicas de “inclusão”, de renda, de geração de emprego, de cultura que reconfiguram territórios e constituem atores, redes e institucionalidades; e, finalmente, o tema das violências e dos ilegalismos, em suas múltiplas formas e expressões na cidade (Rizek & Shimbo, 2010).

De lideranças políticas na disputa pela cidade, esses atores passaram a ser vistos como “público alvo” de programas dos mais diversos, num contexto marcado por estratégias político-financeiras que fizeram ascender socialmente e engrossar a agora considerada “classe C” que, por sua vez, foi descoberta como um nicho promissor e lucrativo para o mercado imobiliário e, mais do que isso, importante elemento nos processos de financeirização e monetarização das políticas sociais.

Por un lado, no hay duda que introduce cambios en la forma de vida, consigue que la cotidianidad sea menos tensa, la pobreza menos extrema y opresiva. Por otro lado, eludir el conflicto impide que los pobres tengan conciencia de las causas de su pobreza, desestimula la organización y los cosifica en su papel de “beneficiarios” que reciben “prestaciones” (Zibequi, 2010, p.118)

É a partir desta chave de leitura que este artigo coloca o programa Minha Casa Minha Vida: produção habitacional em escala, altamente subsidiada e voltada às famílias de mais baixa renda como forma de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil (da fabricação de insumos à indústria de mobiliário, eletrodomésticos e linha branca), com importantes desdobramentos relativos aos vínculos entre capital financeiro e capital imobiliário, alta generalizada de preços de imóveis e aluguéis, produções de novas periferias e aprofundamento da segregação sócio-territorial.

É parte dessa engrenagem a modalidade “Entidades” que apresenta-se bastante emblemática, pois através de sua análise seria possível flagrar vínculos complexos, com transformações nada desprezíveis, entre o amplo apoio dos movimentos luta por moradia e reforma urbana à política urbana e habitacional do governo e sua formulação, com consequências para uma espécie de rearranjo do campo de forças nas relações e tensões entre essas partes, para a operação de um novo diagrama de relações entre produção de moradia e luta pela apropriação da cidade (ou seu avesso), assim como limites porosos entre as práticas de entidades e movimentos ligados ao programa, o Estado e o mercado imobiliário.

Essa articulação, marcada assim por um contexto de novas precariedades e formas de pobreza, bem como velhos e novos modos de enquadrá-las, gerí-las e acomodá-las na dobra entre programas e políticas sociais, e pelo encolhimento e enquadramento da ação de movimentos, associações e lideranças no avesso da constituição de sujeitos políticos dotados de um horizonte de autonomia, parece ser um dos eixos mais interessantes das considerações relativas ao programa MCMV em sua modalidade Entidades.

### **Como acontece o programa? – a “novela da contratação”**

A modalidade “Entidades” foi cavada no contexto do programa MCMV pelas interações entre os movimentos de moradia de articulação nacional e governo federal, presença institucional nos Conselhos participativos ou interlocução permanente entre lideranças e técnicos do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Deveria ser assim se quisessem “participar da festa”, atender a suas bases e realizar uma produção de outra natureza, que se diferenciasse quantitativa e qualitativamente da produção convencional.

Enquadra-se na chamada faixa 1 do programa (que atende à famílias com renda de até R\$ 1.600,00) e se submete praticamente às mesmas regras da produção empreendida pelas construtoras, com algumas especificidades. Herdeira do programa Crédito Solidário, operando o mesmo fundo (FDS – Fundo de Desenvolvimento Social) agora alimentado com recursos orçamentários da União, esta modalidade se diferencia por confiar à Entidade Organizadora a responsabilidade pelo contrato, pela seleção, organização e indicação dos beneficiários – os quais devem se enquadrar nas regras gerais do programa, passar pelos critérios do CadÚnico<sup>4</sup> e dos sistemas de avaliação do agente financeiro.

O “Entidades” também se diferencia pela possibilidade de se estabelecer um contrato preliminar, específico para a compra do terreno e pagamento antecipado dos projetos. Trata-se da chamada “Compra Antecipada”<sup>5</sup>, uma “primeira fase” da contratação, que permite à entidade comprar o terreno a partir de um procedimento simplificado de apresentação e reconhecimento de viabilidade técnica e econômica do empreendimento pela Caixa. Nessa fase a entidade também recebe recursos para levantamentos (topografia, sondagens) e projetos técnicos de aprovação, arquitetura e engenharia. Uma “vantagem competitiva”, diante da demora nos processos de viabilização dos empreendimentos, da dificuldade das entidades em

---

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

5 Instituída pela Resolução do Conselho Curador do FDS nº 143, de 27 de novembro de 2009. Apesar de ter sido instituída ainda no MCMV1, até 2011, quando foi lançada a segunda fase do programa (MCMV2), apenas 6 contratos de Compra Antecipada tinham sido firmados com entidades no país, todos na Região Metropolitana de São Paulo. Por isso mesmo, os movimentos sociais, em caravana à Brasília no mês de outubro de 2011, reivindicaram a realização de seminários com as entidades e a Caixa Econômica Federal dos estados para discussão e implementação da modalidade, que ocorrera no mês seguinte (RODRIGUES & MINEIRO, 2012, p.35) e teria culminado num “boom” de contratações a partir de dezembro de 2011.



obter apoio técnico para esse complexo processo, e da desistência de proprietários de terra que recebiam propostas mais atraentes num mercado extremamente aquecido pelo próprio programa, que faziam com que muitos “negócios” se perdessem.

A Compra Antecipada coloca aqueles empreendimentos no mundo dos dados oficiais, contudo encerra apenas o primeiro ato de uma verdadeira epopeia que prossegue com o desenvolvimento e aprovação dos projetos, licenciamentos, aprovação dos orçamentos, constituição dos grupos, cadastramento das famílias no CadÚnico, desenvolvidos a partir de diferentes metodologias, mais ou menos participativas, a depender do grupo em questão e de sua assessoria técnica.

Só então se contrata a obra propriamente dita, a qual pode ser executada em regime de administração direta — onde compras e contratações de materiais e serviços são feitas diretamente pela entidade com a supervisão de uma assessoria ou de técnicos responsáveis pelas obras — ou por empreitada global — onde a entidade contrata uma construtora para executar a obra integralmente. Nos processos executados em administração direta, surge outra “vantagem competitiva”, que leva em conta a natureza sem fins lucrativos das associações e a consequente inexistência do capital de giro: a execução das obras ocorre com a antecipação de até duas parcelas dos recursos, dando boas condições de negociação nas compras e contratações pelas entidades.

O processo ou a “novela” inicia-se assim com a mobilização de determinado grupo de famílias, e com o interesse de uma associação em produzir moradias para pessoas que estão vinculadas às atividades que a mesma promove. Há, então, o processo de habilitação da entidade junto ao Ministério das Cidades, aberto periodicamente, e que, a partir de um sistema de pontuação aplicado aos documentos apresentados pelas entidades, estabelece uma classificação em termos de abrangência de atuação (nacional, regional ou local) e em quatro categorias que definem o número máximo de unidades habitacionais que cada uma pode gerenciar. Paralelamente, esses grupos percorrem as regiões em que atuam para localizar uma área com potencial para a construção do conjunto, que esteja com a documentação em ordem e que apresente viabilidade técnica e econômica. A comprovação dessa viabilidade pelo agente financeiro permite que o contrato de Compra Antecipada seja firmado. Acontece que quando a contratação vira um número oficial, normalmente já se passaram anos de negociações entre a Entidade e proprietários de terrenos. A demanda já deve ter sido composta e recomposta inúmeras vezes em função da adesão, da confiança da família na entidade, nas figuras que a coordenam, ou mesmo em função da renda que, ao longo do tempo, por mudanças de emprego ou pelo próprio aumento do salário mínimo, pode ter

ultrapassado o limite de R\$1.600,00, sem contar outros fatores ligados às trajetórias familiares. A assessoria técnica ou os profissionais de arquitetura e engenharia que a entidade tenha conseguido mobilizar para elaborar os estudos de viabilidade, eventualmente pagos com recursos das próprias famílias, já foi provavelmente desgastada com as muitas revisões projetuais, documentos e orçamentos necessárias. O trabalho técnico social, por sua vez, pode ter passado pelos mesmos obstáculos, na árdua tarefa de mobilização num contexto de incertezas e de grupos com grande rotatividade. A relação com o poder público local, o jogo de forças que se estabeleceu em determinado momento com lideranças de bairro, partidárias ou ligadas aos movimentos sociais de moradia, pode ter sofrido alterações na medida em que também se alteraram os contextos políticos locais. Assim, ainda que enquanto contrato já seja considerado dado oficial e que as unidades habitacionais previstas no projeto preliminar já se contabilizem como “números do programa”, em alguns casos, serão transformados em contratos cancelados e não se tornarão moradia de fato. Nos outros casos, de contratação da obra após percorrido este “capítulo da novela”, inúmeros também serão os percalços que a entidade irá enfrentar na gestão do grupo formado e da obra propriamente dita.

Sobre os cancelamentos, somente comparando momentos distintos de sistematização dos dados podemos perceber que alguns contratos “sumiram” da planilha oficial. As causas dos cancelamentos não são indicadas. Não é considerada informação a ser sistematizada, mas podem revelar inúmeras questões importantes para a análise do programa e para seu desenho operacional, justamente por indicarem seus gargalos, aquilo que “não é”, e por isso mesmo “é”.

É certo que esses processos, tão complexos quanto ricos, poderiam representar uma cunha no contexto geral do MCMV, ao contar, ao menos em teoria, com a participação do beneficiário final em todo o processo, o que poderia garantir a produção de uma moradia diferenciada. Sabe-se que a inserção urbana é um aspecto fundamental no debate sobre o direito à moradia digna, adequada; contudo, nessa espécie de “gincana”, torna-se algo quase secundário. Sem capital, nem suporte institucional, as entidades peregrinam por imobiliárias e proprietários de terra até conseguirem um terreno que tenha viabilidade técnica, preço acessível e disponibilidade de ser comprado após enquadramento nas regras do programa e aprovação da viabilidade pela Caixa.

As pesquisas em desenvolvimento vêm revelando aspectos relacionados a estes processos onde se destaca o papel das entidades organizadoras neste campo de forças onde (re)articulam-se as entidades propriamente ditas, as famílias beneficiárias, os movimentos sociais de luta por moradia, o Estado e o mercado. Em São Leopoldo/RS, por exemplo, os



dois contratos relacionados ao empreendimento denominado “Loteamento Pottenstein”, que somam 200 unidades habitacionais, referem-se a um mesmo produto habitacional e urbano. O local é marcado por ocupações antigas lideradas pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM que originaram quatro cooperativas, sendo uma delas a Cooperativa Bom Fim, entidade organizadora do conjunto. A Av. Mauá que faz frente com a área do empreendimento e as ocupações é, desde do início da década de 2000, importante eixo viário regional, por onde passa o trem metropolitano que liga o município à Porto Alegre, e que por isso mesmo teria supervalorizado toda essa região que vem recebendo muitos empreendimentos de faixas 1 e 2. O “Loteamento COOTRAHAB”, com 100 unidades habitacionais geridas por entidade de mesmo nome, também localiza-se neste mesmo eixo.

Pode haver nestes dois casos questões importantes e, até aqui, “fora da curva”, importantes de serem ressaltadas: (i) os empreendimentos seriam resultantes de um processo reivindicatório longo por regularização fundiária e urbanística marcada por histórias de ocupações e despejos; (ii) a demanda atendida, ou seja, as famílias “beneficiárias” de fato compõem um grupo pré-estabelecido, inclusive já morador do entorno do empreendimento; (iii) as entidades teriam “vencido” a disputa por uma terra que estaria sofrendo um processo de valorização imobiliária intensificada por causa da implantação do ramal férreo de transporte público coletivo.

O caso do empreendimento ou conjunto “Cidade Tiradentes”, em São Paulo/SP, destaca-se, por sua vez, por tratar-se de quatro contratos organizados por três entidades que combinados somam 894 unidades habitacionais. Há, aqui, presença importante do responsável pela assessoria técnica – cuja composição, numa linha do tempo, combina lideranças mutirantes formadas na década de noventa, arquitetos e engenheiros com atuação junto à associações comunitárias e consultores de empresas como Diagonal, Cobrape, Herjack, Instituto Ethos e Rede Nossa São Paulo –, que “monitorava” a gleba desde a gestão da prefeita Luíza Erundina (1989-1993), quando trabalhou como assessor e atuou na área. Diante do MCMV Entidades a assessoria convoca e articula as entidades de forma a atender as normativas do programa. Assim, o MMC - Movimento de Moradia do Centro, a AMMO - Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I, e o MDM – Movimento pelo Direito à Moradia, firmam, em 2012, quatro contratos de Compra Antecipada com valor de financiamento de mais de 8 milhões de reais. Desde então, e após dois pedidos de prorrogação de prazo, tenta-se aprovar na Prefeitura os projetos técnicos e licenciamentos exigidos. A “novela” aqui, para a maioria das famílias, já dura mais de quatro anos.

Sobre o local em questão, é importante mencionar que o "centro" de Cidade Tiradentes é constituído pelo Terminal de Ônibus e grandes redes comerciais, além de outros estabelecimentos comerciais de caráter local. Desse "centro", partem a Av. dos Metalúrgicos e a Rua dos Têxteis, vias estruturais da região e que apresentam maior concentração de usos comerciais e institucionais. O empreendimento, entretanto, não estabelece nenhuma relação direta com esse território mais consolidado do Cidade Tiradentes; dá-lhe as costas, a bem dizer. Isso acontece em função da forte barreira imposta pela topografia, pela massa arbórea e pela próprio padrão de ocupação do solo. Suas possibilidades de integração se dão mais diretamente com o Jardim Vitória, quase na divisa com Ferraz de Vasconcellos e, nesse entorno imediato o que se vê é a "hiperperiferia" (TORRES & MARQUES, 2011) com paisagem de predominância absoluta de autoconstrução, baixo padrão de acabamento, sistema viário mais estreito, ocupação horizontal e densa, menor oferta de comércio (onde botecos, pequenas lojinhas, *bomboniere* tornam-se arremedos do que se poderia chamar áreas comerciais), equipamentos públicos e áreas verdes.

É importante destacar que, neste caso, as relações entre a assessoria, as entidades organizadoras, o Estado – representado por lideranças partidárias com cargos políticos eletivos adquiridos e renovados desde a década de noventa com forte atuação e apoio nesta região – e o mercado imobiliário são bastante porosas. A forma como se acionam as pontas e os entremeios desta trama – "por cima, por baixo, de um lado, de outro" – é reveladora do processo e suscita um olhar por dentro do programa, a partir do qual pode se ler as reformulações e transformações presentes em territórios de precariedade e dos atores que atuam sobre estes.

### **Para quem acontece o programa? – Novas formas organizativas na produção recente de moradia social no Brasil**

Segundo Ferreira (2012: p.174), entre dezembro de 2009 e julho de 2011, "*ao todo, 32 empreendimentos estavam vinculados aos movimentos nacionais de moradia representando o financiamento de 5.135 unidades habitacionais, ao custo de aproximadamente 137,4 milhões*". Estes números representam, respectivamente, 39% dos contratos firmados, 55% das unidades habitacionais contratadas e 51% do montante de recursos financiados, no período em questão (Idem, p.177).

A filiação das entidades organizadoras de empreendimentos com os movimentos nacionais de moradia<sup>6</sup> não está presente nos dados oficiais do programa e analisá-los, para além de quantificá-los, é uma tarefa árdua visto os diferentes graus de vinculação estabelecidos e os limites bastante porosos presentes nas formas de atuação das entidades. Além disso, destacam-se as outras formas associativas presentes na produção de moradia através do MCMV Entidades, reconhecida como aquelas entidades que não possuem nenhum grau de vinculação com tais movimentos. Em geral, a produção destas entidades aparecerá de forma bastante organizada, sistematizada e profissionalizada, e/ou estará vinculada aos contextos políticos locais, ou seja, às proximidades político partidárias com representantes públicos locais – vereadores, prefeitos, deputados estaduais – e suas “entradas” no governo federal.

Para abrir um pouco o leque de entidades e tratar de sua variedade e de seus vínculos e atuações porosas, recuperemos os casos dos municípios de São Leopoldo/RS e São Paulo/SP, já mencionados neste artigo. Em São Leopoldo, além da Cooperativa Bom Fim e COOTRAHAB, atuam no município a HIDI – *Human Intagracion Development Institute* e a COOHRREIOS - Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

A investigação preliminar sobre estas entidades, suas origens e trajetórias, revelaram algumas questões interessantes. A HIDI, por exemplo, que não possui vinculação com nenhum movimento de moradia, mantém um site onde se apresenta como entidade criada por um “grupo de empresários de São Paulo”, que teriam identificado a “necessidade de se avançar em políticas e programas públicos sociais em níveis local, estadual e federal no Brasil”<sup>7</sup>. Apresenta os dois projetos que mantém no Rio Grande do Sul – “Residencial Colina” e “Residencial PAIM II”, ambos em São Leopoldo, como programas internos de “geração de emprego e renda”. Sua sede localiza-se em São Paulo/SP, e nas cidades onde atua possui um escritório local normalmente situado junto a alguma imobiliária local, através do qual recebe o cadastro das famílias que pretendem acessar o programa. Desde fevereiro de 2013, conforme documentos disponibilizados nos blogs que a entidade mantém como canal de comunicação com as famílias beneficiárias, a entidade encerrou suas atividades em São Leopoldo/RS, paralisando as obras, alegando as dificuldades enfrentadas que teriam levado a

---

<sup>6</sup> São eles: União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e Central de Movimentos Populares (CMP).

<sup>7</sup> In: [www.hidi.org.br](http://www.hidi.org.br)

mesma de *Entidade Organizadora* à *Entidade Financiadora*, dada as inadimplências que teriam inviabilizado o bom andamento das obras.

A COOHRREIOS foi fundada em 2004 e seu vínculo com a CMP apresenta-se através da trajetória pessoal de seu presidente que mesmo antes de tornar-se funcionário da Correios militava em partido político junto a associações de bairros no município de Porto Alegre/RS. Diante de “*qualquer problema de ordem política*” a entidade aciona seu “*braço CMP*”<sup>8</sup>.

Atua, desde o programa Crédito Solidário, em vários municípios, resolvendo demandas das próprias prefeituras<sup>9</sup>, através de regras próprias de seleção de famílias beneficiárias. Possui contratos firmados em Alvorada, Nova Hartz, Pelotas e em Viamão, além de outro grande empreendimento “faixa 2”, em Porto Alegre. Além disso, como parte de seus “planos de expansão”, vem promovendo capacitações em outras regiões do país.

Já a Cooperativa Habitacional Bom Fim, assim como a COOTRAHAB, apresentam em suas trajetórias, um histórico de lutas por acesso à terra e à moradia, vinculado ao MNLM. Junto a outras duas cooperativas, ocuparam áreas no município na década de noventa e desde então vêm reivindicando projetos de regularização fundiária. Com auxílio de assessoria técnica e social, que “comprou” o projeto antes mesmo de sua viabilização, estabeleceu laços importantes com o proprietário da área que garantiram sua compra apesar do tempo decorrido.

Em São Paulo, destacaremos novamente o empreendimento “Cidade Tiradentes” cujas entidades, organizadas em consórcio, possuem trânsitos e vínculos mais fortes com alguns movimentos nacionais de moradia ou, pelo menos, maior proximidade com suas formas de organização e atuação. No caso do MMC – Movimento de Moradia do Centro, que tem vínculo com a UNMP, observamos o que vimos chamando de deslocamento de atuação territorial das entidades. Este movimento de moradia apresentou, ao longo dos últimos anos, forte presença e luta por moradia no centro na cidade de São Paulo, através de inúmeras ocupações de imóveis vazios existentes na área central. Contudo, no bojo do MCMV Entidades, o movimento é responsável por este contrato na extrema periferia da cidade e teve seu nome recentemente alterado para Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo, de forma a adequar-se às possibilidades de atendimento do programa.

---

<sup>8</sup> PM, presidente da COOHRREIOS, 2012, em entrevista à autora.

<sup>9</sup> O caso de Nova Hartz/RS é bastante interessante. A Prefeitura local, diante de um histórico de leilão fracassado para a produção de habitação de interesse social em determinada área, aciona a entidade que então reorganiza a demanda, finaliza os projetos e, por sua vez, “contrata” a técnica social, funcionária da prefeitura que já conhecia e acompanhara todo o histórico da área e que irá ser, então, a representante da entidade no município.

A AMMO - Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I caracteriza o que identificamos como deslocamento da natureza de atuação da entidade. A entidade surge há 30 anos como uma associação de mutuários e moradores da Cohab em virtude de reivindicações por melhorias locais, e tem tradição assistencial. Não se reconhece como movimento social, embora suas práticas e estratégias de ação se assemelhem por muitas vezes àquelas que comumente relacionamos aos movimentos. Já o MDM – Movimento pelo Direito à Moradia, que apresenta vínculo com a CONAM, atua há muitos anos através de “núcleos de bairro” na periferia de São Paulo.

### **À guisa de conclusões**

Até setembro de 2013, segundo planilhas oficiais, a modalidade Entidades do programa MCMV firmou 155 contratos em todo o Brasil. Este número corresponde a 19.787 unidades habitacionais e um valor de financiamento de aproximadamente 373 milhões de reais. Em comparação com a produção do programa como um todo, o Entidades participa com 0,83% dos atendimentos habitacionais e 0,25% dos recursos do programa.

As pesquisas em andamento vêm revelando alguns aspectos relacionados aos dados importante de serem destacados. A produção que já é ínfima na verdade é menor ainda, visto que como alguns contratos correspondem as duas fases de um mesmo empreendimento – Compra Antecipada e obra –, os números apontados nas planilhas oficiais aparecem duplicados. Além disso, os “dados frios” das tabelas da Caixa não são capazes de demonstrar os processos longos, morosos e cheios de percalços por que as entidades passam até que os empreendimentos sejam contratados.

Sobre estas, nota-se ainda que o programa tem criado uma espécie de “mercado” para muitas entidades, de origens e naturezas diversas, que conformam seu caráter organizativo da população de um modo bastante focalizado na produção habitacional. Assim, podemos observar o que vimos chamando de “associativismo de ocasião”, para analisar as questões que surgem das muitas formas de parcerias e estratégias de atuação que as entidades vão estabelecer – entre si e com os outros atores presentes no processo – para acessar o programa e responder as suas normativas.

As novas formas associativas presentes na produção recente de moradia social no Brasil vão revelar também outro tanto de estratégias implementadas pelo próprio mercado diante das “vantagens competitivas” específicas do Entidades. As entidades “barrigas de

aluguel”, por exemplo – algo similar ao que já ocorria de forma mais visível no sul do país diante de uma legislação mais consolidada em torno das cooperativas. Pequenas e médias empresas construtoras que criam seu “braço associativo” de tal forma a enquadrarem-se na legislação e beneficiarem-se das especificidades próprias desta categoria<sup>10</sup>.

O Entidades é emblemático na leitura desta nova conjuntura, pois propõe um novo diagrama de integibilidade, de fortes alterações no campo dos significados (de formação e atuação dos movimentos e demais atores neste campo de forças), onde a Entidade Organizadora aparecerá com bastante peso diante de um encolhimento dos demais atores, como por exemplo o Estado, que será responsável pela aplicação das normativas e avaliação das excepcionalidades, e a assessoria técnica que torna-se mera prestadora de serviços.

Assim, as entidades (e inclusive os movimentos que ora serão as próprias entidades, ora serão seu respaldo) vão conformando suas práticas, profissionalizando-se diante das normativas e operando o programa. Aliás, operar o programa parece ser pauta única de reivindicação e negociação, o que nos faz pensar, diante do distanciamento entre as dimensões político-sociais, e a produção do programa em si, se não se “vendeu muito barato” antigas e importantes postulações que fizeram parte da história de formulação e luta pela reforma urbana no país.

## Bibliografia

FERREIRA, Regina. *Movimentos sociais, Autogestão e a construção da política nacional de habitação*. In: LAGO, L. (org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

MIAGUSKO, E. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. São Paulo: Alameda Editorial/FAPESP, 2012.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012, 2a. ed.

MOREIRA, Fernanda Accioly. *O lugar da autogestão no governo Lula*. São Paulo, dissertação de mestrado, FAUUSP, 2009.

OLIVEIRA, F., BRAGA, R. & RIZEK, C (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

---

<sup>10</sup> Durante a pesquisa de campo exploratória cruzamos com diversas entidades do gênero que, inclusive, dispunham em seus sítios eletrônicos de um canal e horário de atendimento específicos para o “associativismo”, diferente do atendimento “normal”. Em geral, são entidades que atuam através de “filiais” em mais de um município.



RIZEK, C. & SHIMBO, L. *A produção da cidade e de suas epresentações: das ideias clássicas às inflexões recentes*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 33, 2010.

RIZEK, C. S. *Cotidiano, cidade, experiência*. São Paulo: mimeo, 2014.

RODRIGUES, E.; MINEIRO, E. *Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção*. In: LAGO, L. C. D. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19-48.

TORRES, Haroldo & MARQUES, Eduardo. *Reflexões sobre as Hiperperiferias: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.4, 2011.

ZIBEQUI, Raúl. *Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La vaca Editora, 2010.