



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



MCMV Entidades: outras interações reguladas pelo mercado

MCMV Entities: other interactions regulated by the market

Camila Moreno de Camargo, pesquisadora doutora do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU USP), cmcamargo.urb@gmail.com

RESUMO

Algumas análises recentes sobre a modalidade Entidades do programa Minha Casa Minha Vida apontam para questões importantes inscritas em um contexto de contradições onde se combinam um conjunto de programas e políticas sociais com a presença de formas de identificação e assinação da pobreza bastante específicas. Também sugerem que as práticas de mercado e os circuitos financeirizados que o programa ativa e aos quais também se submete, aproximam-no do processo de financeirização da moradia e da cidade em curso no país de modo bastante perverso, uma vez que implica na reconfiguração da atuação dos movimentos de moradia e na redução de uma agenda política ampla relacionada à reforma urbana, à operação do programa, apontando para novos padrões de governança presentes no território. Destacam-se aspectos relacionados a empreendimentos produzidos no âmbito do programa em tela, localizados na Região Metropolitana de São Paulo, onde se articulam movimentos sociais, entidades, assessoria técnica, empresas construtoras, poder público e famílias beneficiárias, em disputa por uma “marca” expressa física e simbolicamente no território. Assim, este artigo discorre sobre a hipótese de que apesar de atravessarem a dimensão urbana, ou seja, serem modulados a partir dos territórios em que se inscrevem e, por outro lado, aprofundarem as linhas de segregação no território, as questões localizadas na articulação entre os níveis de concepção do programa, dos agenciamentos em torno de sua operacionalização, e de sua implementação no território, apontam para formulações mais amplas com fortes nexos com o contexto globalizado de operacionalização e financeirização de políticas públicas.

Palavras Chave: Minha Casa Minha Vida Entidades, movimentos de moradia, autogestão habitacional, financeirização, política habitacional.

ABSTRACT

Some recent analyzes of the modality *Entidades* (“Entities”) from the program *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) point to important issues on in a context of contradiction, where a set of public policies and programs combine with the presence of very specific forms of identification and signing of poverty. Also suggest that market practices and financed circuits activated through and also yielded by the program, draw it closely to a housing and city financialization processes, in course throughout the county, in a quite unrighteous way, since this implies the reconfiguration of the housing movement operation and the reduction of a wider political agenda related to the urban reform, the program’s operation itself, and point towards new governance patterns existing along in the territory. Particularly noteworthy are aspects related to projects carried out within the scope of the on-screen program, located in the São Paulo Metropolitan Region, where social movements, entities, technical advisory services, construction companies, public authorities and beneficiary families are involved in a mark expressed physically and symbolically in the territory. Thus, this article discusses the hypothesis that although crossing the urban dimension, ie, been modulated from the territories in which they enrolled and, on the other hand, deepen the segregation lines in the territory, the issues located in the link between the program design levels, the brooking around its operationalization, and its implementation in the territory, point out to broader formulations with strong links to the globalized context of operational and financialization of public policies.

Keywords: MCMV Entities, housing movements, self-management housing, financialization, housing policy.

CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL

Parte dos estudos recentes sobre o processo de financeirização da política habitacional¹ atribui ao poder crescente do capital financeiro, na estruturação das metrópoles, algumas das mudanças em curso no processo de urbanização ou de produção de uma “face global” do espaço urbano metropolitano (BOTELHO, 2007; FIX, 2007; VOLOCHKO, 2008). Contudo, desde meados da década de 2000, novas modulações se fizeram presentes na articulação entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro, no contexto de empresariamento da produção habitacional no Brasil, que colocaram a necessidade de se compreender os vínculos entre política habitacional, construção civil e mercado imobiliário (ROYER, 2009; VOLOCHKO, 2011; CARDOSO e ARAGÃO, 2011; SHIMBO, 2010; SANFELICI, 2013; FIX, 2011; ROLNIK, 2015)².

Esses estudos destacam que nos anos 1990 teve início uma discussão sobre a criação de novas fontes de financiamento à habitação. O argumento que norteava as discussões capitaneadas pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) era o de que a aproximação do crédito imobiliário ao mercado de capitais era a forma mais adequada de continuar financiando a produção habitacional no Brasil (ROYER, 2008). Entre esses autores, é comum a afirmação de que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) se configurou marco simbólico de criação de uma atmosfera favorável aos fluxos financeiros internacionais, através da implementação de uma gama de reformas (privatizações, cortes de gastos públicos, abertura comercial, liberalização financeira, etc.) que alinharam o país de forma inequívoca a um receituário político neoliberal. Por um lado, esse rol de medidas visou proporcionar segurança jurídica para credores (imobiliários) ao aprimorar as condições de execução da garantia hipotecária, sobretudo através da lei de alienação fiduciária, embutida na legislação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)³, que permitia a execução não-judicial da garantia do empréstimo habitacional, agilizando a recuperação, pelo credor, do montante emprestado; por outro, essas medidas regulamentaram a criação de mecanismos para flexibilizar a propriedade imobiliária urbana, transformando essa última em papéis lastreados de fluxos de rendimentos imobiliários (recebíveis imobiliários, cotas de fundos de investimento imobiliário⁴, ações de incorporadoras,

¹ Em sua tese de doutorado, Royer (2009) discute a reestruturação da política de crédito habitacional, que se articulou de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital, implementada em meados da década de 2000, que, se por um lado ampliou o acesso das classes de menor renda ao mercado de consumo, por outro resultou na redução da política pública ao discurso financeiro num processo de financeirização da política habitacional, com impactos negativos na universalização e no acesso ao bem habitação.

² Rolnik lembra, no entanto, que desde o BNH se estabeleceu o campo de convergência e de conflito entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como *locus* de formulação e implementação da política habitacional: articulação com estratégias monetárias e fiscais do país; ideia de combate ao déficit habitacional por meio de casas próprias incorporadas ao estoque existente; instrumento de fomento à atuação do setor da construção civil, “além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro” (ROLNIK, 2015: p. 282).

³ Criado em 1997, esse sistema, inspirado claramente no modelo dos Estados Unidos, tem como pilar central o mercado de capitais e os mecanismos de securitização de ativos ou dívidas imobiliárias, que permite que os recebíveis (empréstimos) que compõem a carteira de ativos de bancos (mas também de incorporadoras) se convertam em papéis negociáveis em mercados secundários, os quais oferecem títulos que dão direito ao investidor final obter rendimentos com o pagamento das prestações de um conjunto de mutuários. Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) são títulos que possuem rendimento derivado do pagamento das prestações (principal mais juros) das famílias que contraem empréstimos habitacionais.

⁴ Os Fundos de Investimento Imobiliário foram criados em 1993, e passaram a integrar o conjunto de medidas regulamentadas no âmbito do SFI. Trata-se de mecanismos de investimento coletivo, que investem em ativos de renda (por

etc.), negociáveis em mercados secundários regulados e supervisionados pelo Estado (BOTELHO, 2007; ROYER, 2008; SANFELICI, 2013b). Em termos mais diretos, Sanfelici (2013b: p. 16) aponta que a financeirização do circuito imobiliário teve como requerimento básico *“a construção e/ou aprimoramento de canais por intermédio dos quais os grandes investidores financeiros internacionais puderam, de forma cada vez mais eficaz e sistemática, se apoderar dos rendimentos produzidos pela reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil”*. Para o autor, a criação desses canais pressupôs uma complexa arquitetura econômica e político-institucional, que seguiu se modernizando, sugerindo a presença indispensável do Estado.

Em 2004, durante o primeiro governo Lula, outro conjunto de transformações institucionais e regulatórias se anunciou numa mesma direção, em um contexto de condições econômicas diferenciadas, quando o Brasil apresentava taxas de crescimento moderadas e taxas de inflação baixas. Lúcia Shimbo (2013: p. 7) destaca que a relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias, neste cenário, se redesenhou com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras⁵, e com o aumento de recursos dos principais fundos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)⁶. Outros fundos também foram agregados a esta política, como, por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que entre 2004 e 2009 (ano de lançamento do programa MCMV) financiou o Programa Crédito Solidário (PCS) aos movimentos de moradia, cooperativas e outras entidades sem fins lucrativos.

De um lado, a necessidade de um grande investimento financeiro, tanto para aquisição de terras como para dar conta do longo período de rotação do capital na construção habitacional, foi parcialmente suprida a partir da injeção de capital financeiro nas empresas construtoras e incorporadoras e do financiamento público à sua produção. De outro, a baixa capacidade de pagamento dos consumidores do produto *“habitação”* foi aumentada consideravelmente com os incentivos públicos sobre o crédito habitacional, ou seja, ampliou-se a demanda solvável para a *mercadoria* habitação (SHIMBO, 2013: p. 9).

Principalmente nos dois primeiros anos após a abertura de capital na bolsa – entre 2006 e 2008 – muitas empresas se precipitaram em uma compra desenfreada de terrenos⁷, sobretudo

exemplo, shopping centers e escritórios) e em que cada cotista recebe, mensalmente, dividendos que refletem a parte alíquota da qual o cotista é proprietário.

⁵ Segundo SHIMBO (2013: p. 8), a aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário se potencializou com a distribuição primária de ações representativas de seu patrimônio, a serem negociadas pelo mercado secundário na Bovespa – conhecida como *“oferta pública de ações”* (OPA) ou pela sua sigla em inglês IPO (*Initial Public Offering*). Alguns estudos recentes analisaram o processo de abertura de capital de algumas empresas construtoras e incorporadoras e a decorrente produção habitacional. Com base, sobretudo, em Aragão (2014), Fix (2011), Shimbo (2010) e Carvalho e Caldeira (2013), Raquel Rolnik aponta para algumas trajetórias que atravessarão as fronteiras nacionais e integram essas empresas no cenário latino-americano (ROLNIK, 2015: p. 290-294).

⁶ O uso desses recursos se materializou nos dados de unidades lançadas e Valor Geral de Vendas (VGV), lançado entre 2005 e 2010, período que corresponde às transformações de maior profundidade no setor: *“o ímpeto da expansão é notável: em termos de unidades, algumas empresas que lançavam aproximadamente 2000 unidades por ano passaram a lançar mais de 20 mil unidades. Em alguns casos, como a MRV, o salto foi maior: de menos de 3 mil unidades ainda em 2006 para 50 mil unidades em 2010. Quando mensurado em termos de preço, o volume de lançamentos não é menos surpreendente: apenas a Cyrela lançou mais de R\$ 1 bilhão em 2005. Cinco anos depois, não apenas a marca do R\$ 1 bilhão em lançamentos foi ultrapassada por outras sete empresas, como também algumas superaram a marca de R\$ 5 bilhões em lançamento – a PDG, maior de todas, atingindo mais de R\$ 9 bilhões lançados”* (SANFELICI, 2013b: p. 5 e 6).

⁷ Segundo ROLNIK (2015: p. 292), *“em 2014, 22 empresas estavam listadas na Bovespa. Entre elas, 9 concentravam 100 bilhões de reais (37 bilhões de dólares) em terra, o que representa quase 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em várias cidades do país”*.

porque o volume do banco de terrenos (ou *landbank*) tornava-se, aos olhos dos investidores, indicador de rentabilidade futura, determinando suas opções e ações de investimento. Além disso, outro aspecto que marcou o “curto *boom* imobiliário” no Brasil foi a “dispersão territorial” dos investimentos como uma oportunidade de explorar melhor outros mercados, para além da metrópole paulista, sobretudo quando a prioridade dos investidores se deslocou para as previsões de lançamentos (SANFELICI, 2015). As empresas que já atuavam exclusivamente nos segmentos econômico e popular ganharam espaço e as incorporadoras e construtoras, que anteriormente atendiam o público de alta renda, criaram “segundas linhas” (SHIMBO, 2013), por meio da aquisição de empresas menores, mediante parcerias com incorporadoras locais, ou, finalmente, com a abertura de escritórios regionais para atuarem nesses segmentos. Conformava-se, assim, o “segmento econômico de mercado” (SHIMBO, 2010 e 2013), possibilitado por recursos provenientes tanto de fontes tradicionalmente destinadas à habitação de interesse social quanto de outras destinadas à habitação de mercado, sobretudo via capital financeiro. Seu principal produto, que Shimbo caracterizou em uma categoria mais ampla como “habitação social de mercado”⁸, traz como traço marcante a padronização dos projetos para processos de produção mais racionalizados e, em alguma medida, industrializados.

Neste ponto parece interessante, para a análise que se pretende, trazer o conceito de “vínculos escalares”⁹ proposto por Sanfelice (2013b), para quem os arranjos ou as articulações que se estabelecem entre os níveis global, nacional e local, no processo de financeirização da produção habitacional e da cidade, “comportam formas de tensão e instabilidade que exprimem as dificuldades de compatibilizar processos e agentes cujos horizontes e lógicas espaço-temporais de ação são marcadamente dissonantes” (idem: p. 16). Sobretudo nas escalas nacional e local, o autor observou os obstáculos enfrentados pelas grandes incorporadoras, no âmbito de sua política de dispersão territorial, que decorreram de sua associação com empresas familiares locais com pouca experiência ou capacitação para conduzir negócios no volume e na qualidade requerida pelas parceiras maiores. Shimbo ressalta ainda a “miríade de mercados”¹⁰ ou relações que integram a rede de estruturas de provisão e de produção, formada por empresas com atividades distintas, sendo as mais importantes: construtores, incorporadores, agências governamentais, investidores, profissionais ligados ao planejamento, avaliação, pesquisa e arquitetura, engenharia, etc. (SHIMBO, 2013: p. 2 e 3). Esses dois aspectos relacionados – os vínculos escalares e a miríade de mercados ou possibilidades – ajudam a reconhecer a penetração de práticas financeirizadas em atividades econômicas e sociais que ultrapassam a esfera financeira e atravessam a produção do espaço urbano, residindo nas interações que envolvem a terra a face mais cruel deste processo (SANFELICI, 2013a).

⁸Essa formulação encontra-se aprofundada em Shimbo (2010), para designar, a partir de uma fronteira de indistinção, uma forma de produção de habitação localizada em uma zona intermediária híbrida, entre a produção pública de habitação de interesse social e a produção privada de habitação para o mercado – a “habitação social de mercado”.

⁹Na publicação de 2015, Sanfelici traz a ideia de arranjos sob o termo “escalas de acumulação” para tratar das contradições que afloraram no curso do boom imobiliário brasileiro, iniciado em meados da década de 2000.

¹⁰Em outros termos, Sanfelici destaca a miríade de possibilidades pela simbiose dos papéis com lastro imobiliário e exemplifica: “um fundo imobiliário pode ser formado para construir e gerenciar um prédio de escritórios, que gerará rendimentos para os cotistas do fundo. Mas a construção do prédio é delegada a uma empresa de capital aberto que levanta recursos para construir emitindo debêntures e ações na bolsa de valores, e as receitas da construção serão depois distribuídas aos acionistas e debenturistas como dividendos e juros. Se houver envolvimento de bancos no financiamento da parte da construção, o banco pode, em tese, securitizar seus recebíveis imobiliários para recompor sua carteira de ativos”.

E se a crise mundial de 2008 arrefeceu esta tendência¹¹, ela foi incapaz de reverter o processo de financeirização da produção habitacional (e da cidade). Dessa perspectiva, foi central a articulação política de algumas empresas em relação à elaboração do pacote Minha Casa Minha Vida para revigorar os investimentos daquelas e de muitas outras empresas do macrossetor da construção (VOLOCHKO, 2015: p. 105)¹². Segundo Rolnik (2015: p. 300-301), apoiados pela Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC), “os empresários atingidos pela crise de 2008 passam a intensificar o lobby junto à Fazenda (Ministério) para implementar um ‘pacote habitacional’ nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno”, sem nenhuma articulação, contudo, com o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades ou o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS ou o FNHIS.

Com uma política anticíclica de emprego¹³, de perfil distributivista, o governo pretendia direcionar, pela concentração de recursos e mecanismos de proteção ao financiamento, o deslocamento de atuação do mercado imobiliário para as faixas de renda mais baixas. Baseado em uma produção por “oferta”, e não por demanda, apostou na iniciativa privada como agente motora desse processo, subordinando as prefeituras, “lentas e burocráticas” (ARANTES e FIX, 2009), à produção direta promovida por empresas construtoras, para as quais foi destinada a maioria absoluta dos recursos (97%).

Isto significa dizer que a construtora define sobre a localização, adquire a terra, elabora os projetos, obtém diretamente o recurso e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. Assim, os projetos não são parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano que, inclusive, vai se ajustando às “demandas” das empresas construtoras, através da alteração da legislação de uso do solo, dos coeficientes de aproveitamento e mesmo do perímetro urbano, e da flexibilização das regras de licenciamento, para viabilizar economicamente os projetos. Dessa perspectiva, os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, configurados como estratégias de regulação e ampliação de acesso a terra urbanizada, tal como sugerido por Rolnik e Nakano (2009), e a demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) nos mapas que compõem o Plano Diretor de várias cidades, não reverteram-se em estratégias para a aquisição de terrenos mais bem inseridos, mas sim foram adotados como instrumento de flexibilização de parâmetros de aprovação para as construtoras. Acentua-se uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo, inclusive porque o poder local, por outro lado, obtém ganhos eleitorais ao intermediar a provisão habitacional das

¹¹ Segundo Arantes e Fix (2009: p. 13), o crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção, houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito.

¹² Ver análise do desempenho do mercado imobiliário em ARANTES e FIX (2009: p. 13). A recuperação das empresas construtoras e incorporadoras a partir do MCMV também aparece em ARAGÃO (2014) e em CARVALHO e CALDEIRA (2013).

¹³ Maricato (2009) destaca que o impulso a toda cadeia produtiva que envolve a construção civil – “para trás (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc) e para frente (eletrodomésticos, mobiliários, para as novas moradias)” – era necessário naquele momento. Anos depois, Rolnik ainda destaca que “é indiscutível o efeito contracíclico do MCMV sobre a indústria da construção civil. De acordo com dados da *Revista do Sinduscon*, o sindicato das empresas da construção civil, o setor cresceu 47,1% no período 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio dos setores empresariais e sindicais” (ROLNIK, 2015: p. 306).

construtoras¹⁴. Ao delegar a promoção de empreendimentos habitacionais a empresas, também o governo federal obtém dividendos políticos, independentemente da vontade da gestão local, fortalecendo, para tanto, ainda mais o papel do agente financeiro como principal formulador e implementador da política (ROLNIK, 2015: p. 307).

No entanto, com o poder sobre a localização e o desenho do projeto centralizado nos agentes privados, o critério de orientação das decisões não poderia ser outro senão o da rentabilidade, em estreita relação com o modelo de “habitação social de mercado”, experimentado anos antes por essas mesmas empresas (SHIMBO 2010), estruturado pela padronização dos projetos. A escala dos empreendimentos e a localização dos terrenos, cujos preços cresceram por estímulo do aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito e recursos injetados no MCMV, são, ironicamente, justificativa recorrente por parte do mercado para atendimento às faixas 2 e 3 ou para os tensionamentos constantes acerca da atualização dos limites operacionais do programa. “O pacote é, assim, pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contraste a lógica especulativa que ele próprio estimula” (ARANTES e FIX, 2009: p. 9).

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país¹⁵, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula (ROLNIK, 2015: p. 309).

Os outros subprogramas – MCMV Entidades, PNHR (rural) e MCMV-Sub 50 (para municípios com menos de 50 mil habitantes) foram “cavados” pelos movimentos de moradia, e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, pelos movimentos dos sem-terra, envolvidos na luta pela reforma agrária, e por deputados cujas bases estavam em pequenos municípios, e que compunham a maioria no Congresso (ROLNIK, 2015: p. 301-303). “Acomodados os atores e interesses que exerceram algum tipo de pressão para serem incluídos no programa” (idem: p. 303), esses subprogramas foram incluídos no pacote habitacional e representaram menos de 10% do total de unidades e dos recursos previstos em seu lançamento.

E se a “marca” atribuída ao programa Minha Casa Minha Vida pode ser caracterizada pelos aspectos produtivos, construtivos e de inserção urbana, que constituem a “habitação social de mercado”, sugerida pelos estudos de Shimbo¹⁶ e já apontados nesta seção, por todos esses outros aspectos a provisão habitacional vinculada a esse “pacote-programa” se insere no conjunto de contradições que configuram o Brasil lulista e trazem outras conotações ao sentido de “marca” que lhe foi atribuído. Por um lado, o incremento notável de recursos contratados em seis anos, desde o lançamento do programa até a iminência do lançamento de sua terceira fase, propiciou a

¹⁴ Vários estudos apontam que os municípios abandonaram suas políticas para “rodar” o programa MCMV a partir do momento em que ele foi lançado, reduzindo o papel das secretarias de habitação locais à indicação de beneficiários e à distribuição de moradias. Ver: ROLNIK, IACOVINI e KLINTOWITZ (2014) e SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (2015).

¹⁵ Também KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO (2013: p. 7 e 8) identificaram que o MCMV alçou à esfera de “política de provisão habitacional”, em substituição ao Plano Nacional de Habitação formulado no âmbito do Ministério das Cidades, na medida em que foram postos de lado o SNHIS e o FNHIS, e o conjunto de estratégias para o equacionamento do problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros (ver BONDUKI, 2009).

¹⁶ Shimbo menciona uma nova linha, ou *marca*, que grandes incorporadoras introduziram em sua cartela de produtos voltados para a chamada “baixa classe média”, reconhecida, por exemplo, pelo uso dos termos “Fit” ou “Living” (SHIMBO, 2012: p. 77).

construção de 4.157.273 novas moradias¹⁷ para os brasileiros, com subsídios quase integrais para as famílias com rendas mensais mais baixas, distribuídas por todo o território e revelando melhorias reais nos modos de morar (mas não de viver) desta parcela mais pobre da população. Por outro, sustentando o setor imobiliário e lhe conferindo poderes decisórios, que praticamente anulam o papel dos municípios, que ficam com o ônus de um programa descolado de uma política urbana e fundiária, o programa aprofunda, de modo bastante complexo, as questões presentes nas periferias das cidades brasileiras. O Minha Casa Minha Vida é assim, antes de tudo, uma “marca”.

MCMV ENTIDADES: “SALVE-SE O QUE PUDER”

Algumas análises recentes sobre a modalidade Entidades do programa Minha Casa Minha Vida apontam para questões importantes inscritas em um contexto de contradições onde se combinam um conjunto de programas e políticas sociais com a presença de formas de identificação e assinação da pobreza bastante específicas. Também sugerem que as práticas de mercado e os circuitos financeirizados que o programa ativa e aos quais também se submete, aproximam-no do processo de financeirização da moradia e da cidade em curso no país de modo bastante perverso, uma vez que implica na reconfiguração da atuação dos movimentos de moradia e na redução de uma agenda política ampla relacionada à reforma urbana, à operação do programa, apontando para novos padrões de governança presentes no território (CAMARGO, 2016).

No que diz respeito aos dados sobre sua produção¹⁸, o MCMV Entidades participa com aproximadamente 1,5% dos contratos, 1,3% dos recursos e menos de 1,2% das unidades habitacionais contratadas pelo programa MCMV, consideradas as faixas 1, 2 e 3 de renda. Em relação aos outros subprogramas que atendem a faixa 1, o MCMV Entidades participa com 2,3% dos contratos, 2,5% dos recursos (não obstante a meta de investimento fosse de 3% dos recursos aportados para a faixa 1, tanto na Fase I como na Fase II do programa) e 1,9% (32.821 UHs) das unidades habitacionais contratadas (a meta era de 30.000 UHs da Fase I e 60.000 UHs na Fase II) (CAMARGO, 2016, Capítulo 2).

Apesar de se tratar de uma produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa, a presença e permanência 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 Brasil. Inscreve-se, por este ângulo, em um percurso histórico calcado por estes movimentos sociais urbanos em torno de um programa de âmbito federal que disponibilizasse recursos, e fosse estruturado a partir das práticas de autogestão experimentadas, sobretudo nas décadas de 1980/1990, a partir de um conjunto de questões formuladas em dois momentos de debates que envolveram sua prática: o primeiro, situado nas décadas de 1970/1980, no momento em que várias pesquisas procuravam construir novas formas de representação da cidade periférica a partir de um “mergulho” sobre as práticas de autoconstrução, concomitante à emergência dos movimentos sociais urbanos que se consolidavam a partir das influências de uma vertente libertária da igreja católica e de um conjunto de experiências em curso em outros países da América Latina, que envolviam práticas de

¹⁷ Os dados correspondem ao período de abril de 2009 e dezembro de 2015. Segundo a CEF, 70,4% destas unidades foram concluídas e 60,4% foram entregues. In: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>.

¹⁸ Os dados compreendem às contratações de março de 2009 (lançamento do programa) até abril de 2015 (Fonte: CEF, através do e-SIC).

mutirão e ajuda-mútua, vinculadas à produção de moradia; o segundo, de avaliação das experiências emblemáticas de produção habitacional através de procedimentos autogestionários desenvolvidas, sobretudo, no estado de São Paulo. Será a partir deste acúmulo de experiências e formulações que o programa MCMV Entidades será reivindicado já no contexto de ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, com os quais todos os movimentos nacionais de luta por moradia, de alguma forma, estabelecem relações de proximidade política e composição de governo.

O programa funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (associações, cooperativas, sindicatos e outros), com recursos provenientes de fundos públicos. O mesmo pode ter contrapartida complementar de estados e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento realizado, ou pelas próprias famílias que compõem a demanda do empreendimento. Na faixa de atendimento em que se insere este programa, a moradia é quase que integralmente subsidiada e a parcela mensal paga pela família beneficiária é determinada pela sua capacidade de pagamento.

O MCMV Entidades também se diferencia pela possibilidade de se estabelecer um contrato preliminar específico para a compra do terreno e pagamento antecipado dos projetos. Essa foi uma “vantagem competitiva” dada às entidades nas disputas por terra, em um mercado bastante aquecido pelo próprio MCMV, permitindo que os proprietários recebam os valores relativos ao terreno tão logo se a viabilidade técnica e financeira do empreendimento. No contrato da obra, depois de apresentados os licenciamentos, projetos executivos, orçamentos e aprovações necessárias, as dimensões de administração adquirem outra especificidade 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 estudo específico da modalidade em questão é relevante, portanto, por colocar a autogestão habitacional (ou seu discurso) em outro patamar, onde as associações, cooperativas e outras entidades sociais podem se colocar como atores diretos da produção: selecionando e organizando as famílias, contratando diretamente os projetos e discutindo-os com os futuros “beneficiários”, assumindo a responsabilidade pela gestão da obra, seja por meio da contratação de construtoras, seja pela compra de materiais e mão-de-obra em empreitadas, seja pela participação direta das famílias nas obras, com trabalho em mutirão. Além disso, dirige-se especificamente às famílias que compõem a imensa maioria do déficit habitacional no Brasil.

MCMV ENTIDADES É “MAIS” MERCADO

Para os apontamentos organizados neste artigo a respeito dos processos que envolvem a produção deste subprograma, utilizamo-nos das questões construídas a partir, sobretudo, da observação e pesquisa etnográfica em três conjuntos habitacionais localizados na Região Metropolitana de São Paulo, a saber: I) **Sonho Meu**, construído em regime misto (administração direta e empreitada global), no município de Mauá/SP, e organizado pela AMOVA - Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos; **João Cândido A e B**, localizados em Taboão da Serra/SP, organizados por dois movimentos em consórcio, o MST Taboão da Serra (movimento de origem e atuação local) e o MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (“novíssimo” movimento social urbano que vem protagonizando a cena recente de luta pela reforma urbana); e **Florestan Fernandes e José Maria Amaral**, que constituem único produto imobiliário em

construção no bairro Cidade Tiradentes, em São Paulo/SP, organizados pelo MTST Leste 1 – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1 (importante movimento de moradia filiado à União Nacional por Moradia Popular desde o final da década de 1980).

Os processos que envolvem a produção vinculada ao MCMV Entidades, tão ricos quanto complexos, poderiam representar neste contexto de financeirização, uma cunha física e simbólica, caracterizada por processos produtivos e produtos “alternativos” levados a outro patamar quantitativo e territorial. Em certa medida, assim sugeriam os primeiros textos críticos a respeito do MCMV. Arantes e Fix (2009: p. 16-18) reconheciam que as instruções normativas que regulamentavam esse subprograma forneciam regras favoráveis para que os movimentos desenvolvessem seus projetos e obras, mas previam que o pacote habitacional e seu desenho poderiam promover uma disputa entre os movimentos, que passariam a se *“degladiar ao invés de questionar a desproporcionalidade de valores em favor das empreiteiras e o modelo geral do pacote”*. Em certa medida, essa questão foi mesmo obscurecida, mas não tanto pela disputa dos movimentos entre si, e sim pelas dificuldades encontradas, pela necessidade de transposição de vários obstáculos, de *“profissionalização”* para se operar o programa, que já bem problematizamos e representamos como a *“novela”* da contratação. Inclusive porque, desde o PCS, as metas físicas e financeiras estabelecidas nunca foram atingidas, o que, de certa forma, é importante dizer, mantém os movimentos *“ocupados”* tentando destravar os entraves que o próprio desenho operacional do programa incita.

Os autores também previam que o MCMV Entidades se configuraria uma alternativa de acesso à moradia mais dispersa, aos militantes dos movimentos de moradia, através das suas entidades, e em substituição às prefeituras e seus infundáveis cadastros. O que se viu, entretanto, foi uma difusão de entidades novas ou rearticuladas para *“participar da festa”*, selecionando e organizando as famílias beneficiárias por dimensões bastante distantes das atividades de militância que pautavam a agenda dos movimentos.

Lembravam também, Arantes e Fix, que os projetos realizados pelos movimentos populares, por não serem comandados por uma perspectiva mercantil, obtêm áreas construídas em cada habitação significativamente maiores, tipologias diferenciadas, outras qualidades arquitetônicas e construtivas, além de diversos espaços coletivos e equipamentos comunitários, sinais da prevalência do valor de uso em relação ao valor de troca. Na análise sobre a produção vinculada a este programa, o que se percebe é que esses aspectos se configuram exceções, ou *“excepcionalizações”* autorizadas, uma a uma, pelo MCidades, muito pouco aproximadas à ideia de se estabelecer um valor de uso predominante, mas justificadas pela concorrência mercadológica agressiva sobre determinadas áreas (que se não excepcionalizadas uma série de situações, as entidades *“perdem”* a disputa para uma empresa construtora qualquer que atravessa as negociações e compra o terreno em sua frente), ou ainda, para garantir uma *“marca”* própria que reforce os planos de protagonismo na cena pública de determinado movimento.

De todo modo, o que a pesquisa revelou é que o programa tem sua viabilidade sustentada por excepcionalidades. Se, por um lado, será este o mecanismo que garantirá aberturas do ponto de vista arquitetônico e construtivo que resultarão em produtos melhores, por outro, será por uma somatória de exceções que o programa minimamente *“rodará”*. Essas excepcionalizações irão se referir, principalmente, aos limites operacionais: percentual do valor do terreno em relação ao valor total de financiamento maior que os 15% previstos na norma; número de unidades habitacionais por empreendimento maior do que o máximo permitido; prazos para contratação da obra, uma vez realizada a Compra Antecipada, e da realização da obra propriamente dita, entre

outras. Inscrevem-se, portanto, em uma dimensão privada e, dessa perspectiva, a própria ideia de viabilidade precisa ser problematizada, uma vez que é formulada e se pauta a partir do mercado, ou da moradia como mercadoria.

As excepcionalizações, em geral, serão transformadas em contrapartidas financeiras e físicas (de trabalho em mutirão) bastante altas e custarão diretamente às famílias beneficiárias (como, por exemplo, uma entrada que garanta a compra do terreno junto ao proprietário, antes que se efetive a contratação, e que aparecerá nas planilhas como uma contrapartida financeira). Outras contrapartidas serão negociadas preliminarmente e ao longo do processo de construção do empreendimento, e essas nem comporão as planilhas apresentadas à CEF, que, portanto, nem tomará conhecimento das mesmas. Serão articuladas exclusivamente entre as entidades e as famílias beneficiárias, com mais ou menos participação das assessorias técnicas e/ou construtoras, e corresponderão a itens ou quantidades não previstos pelo programa, ou suprimidos das planilhas orçamentárias para “fazer a conta fechar”, como, por exemplo, sob a égide do medo, a contratação de “segurança 24 horas” para o canteiro de obras; o sistema de monitoramento de todas as áreas coletivas; ou o esforço pessoal no revezamento de vigília “24 horas” no canteiro de obras.

Outro aspecto de análise importante reside no fato inexorável de que o programa abriu novos mercados. De um lado, envolvendo os poucos terrenos ainda disponíveis às entidades, aparecem empresas maiores ou pessoas jurídicas ligadas ao campo jurídico e contábil, intermediárias, adquirindo terrenos com recursos próprios, solucionando suas pendências e depois colocando-os novamente à disposição, a preços maiores. De outro, entidades que se configuram “braços associativos”¹⁹ de empresas vinculadas ao setor imobiliário, viabilizando “problemas habitacionais” desse ou daquele município, funcionando a partir de “filiais” instaladas dentro de escritórios de imobiliárias de âmbito local. Ou ainda, como vimos ser o caso da AMOVA, entidade organizadora do Conjunto Habitacional Sonho Meu, que reconfigura suas ações quando percebe surgir novas “oportunidades para ampliar seus negócios”.

Nesta nova cena, destacam-se os “novos” movimentos, criados na transição da década de 1990 para 2000, de atuação territorial²⁰, que incorporarão o direito à moradia, mas não tanto os princípios da autogestão, a uma agenda mais ampla que articula temas relacionados aos territórios periféricos. Contudo, diante dos recursos do MCMV, mesmo estes movimentos não escapam à lógica de incorporação no e pelo mercado. As ocupações de áreas, se por um lado evidenciam o “nó” (MARICATO, 2012) em que ainda se configura a terra, por outro, vão se tornar etapa da “novela” de acesso ao programa, ocorrendo, muito frequentemente, em municípios de governos de “situação” que acelerarão as negociações em torno do processo de aquisição daquela ou de outra área, para fazer “nascer” um novo conjunto com a marca MCMV, que acomode a demanda ou o problema habitacional ali constituídos. Nesses casos, as famílias envolvidas no processo de ocupação incorporarão a agenda de lutas que envolvem a moradia e a cidade durante o processo de produção do conjunto habitacional, mas as práticas que conformarão os processos mais ou menos participativos, mais ou menos inclusivos, não conseguem garantir a mobilização das famílias ou sua permanência nas lutas que envolvem a cidade, sobretudo por essas práticas

¹⁹ Esse termo apareceu como forma de apresentação de algumas entidades em seus sítios eletrônicos.

²⁰ A Cartilha de Princípios do MTST esclarece que este movimento é um “movimento territorial”, pois acredita estarem superadas as outras formas de organização popular, principalmente as sindicais ou outras relacionadas ao trabalho, sobretudo pelas transformações recentes nas redes de produção que ficaram complexas e muito diversificadas.

estarem imersas em processos financeirizados, quando não ativando novos ou outros circuitos para o capital.

Relacionado diretamente com o regime de construção de empreitada global, que o programa MCMV Entidades incorporou como opção, a pesquisa também revelou a participação de pequenas empreiteiras de atuação local e regional que, em alguns casos, se aproximam dos movimentos e até passam a compor suas bases, como parece acontecer com as empreiteiras envolvidas na construção dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, cuja parceria estabelecida as levará a atuar também em outros projetos. Se para essas empreiteiras o programa poderia se caracterizar porta de entrada para a agenda de lutas pelo direito à moradia e à cidade, para outro tipo de empresas construtoras atuantes no programa o MCMV Entidades irá ser porta de entrada para negócios de outro porte – ou para “peixes maiores”, como bem relatou o representante da construtora responsável²¹ pela obra do Conjunto Habitacional João Cândido.

Essas empresas construtoras, que também atuam como incorporadoras, também foram beneficiadas com os estímulos ao setor da construção civil, observados principalmente a partir de meados da década de 2000, ampliando suas áreas de abrangência de atuação para uma escala regional, na construção e incorporação de empreendimentos de médio porte, principalmente através de parcerias com grandes empresas construtoras em seu movimento de dispersão territorial. Para atuar diretamente no MCMV, e não como intermediárias ou parceiras, as empresas construtoras precisam obter certificações junto à CEF. Diz-se no meio que precisam se “gericar”, o que quer dizer que devem passar pela avaliação de risco de crédito da Gerência de Risco de Crédito da CEF (GERIC – daí o termo) e “conquistar”, como bem colocam novas empresas consultoras também estimuladas no âmbito desse mercado²², o selo PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat)²³. Ocorre que no MCMV Entidades há dispensa de avaliação de risco de crédito da Entidade Organizadora, que só precisa apresentar um currículo simplificado da assessoria técnica ou da construtora, a depender da opção de regime de construção, para comprovar experiência em construções verticalizadas, se essa também for a opção daquele projeto em específico. Dessa forma, a construtora que porventura venha a ser

²¹ “A ‘ESECÓN Construtora e Incorporadora Ltda’ [ou ‘ESECÓN - Construindo o Futuro’] tem sua origem na ES Engenharia, e seu corpo técnico é composto por profissionais com extensa experiência, capacidade e competência para atender às mais variadas situações de engenharia construtiva. Além das atividades ligadas à construção civil, a ESECÓN tem forte atuação na citricultura e no agronegócio”. Sua sede localiza-se no eixo Berrini, mas possui escritórios em, pelo menos, outros dois endereços, incluindo um no município de Embu, uma vez que é bastante atuante nesta região (In: <http://esecon.com.br>).

²² Nos sítios eletrônicos de empresas consultoras desse tipo, que trabalham no sentido de facilitar a obtenção das certificações, aparece muito presente o vínculo entre esta “conquista” e as possibilidades de negócios junto ao programa MCMV. O slogan de uma dessas empresas parece resumir do que se trata: “*Meu PBQP-H, minhas vendas*” (In: <http://www.templum.com.br/pbqp-h/>).

²³ “O PBQP-H, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, é um instrumento do Governo Federal para cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996). A sua meta é organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. O PBQP-H é pré-requisito para as empresas construtoras aprovarem projetos junto à Caixa Econômica Federal (CEF) para participarem do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), e necessário também para diversas linhas de financiamentos junto à Caixa Econômica Federal e outras instituições de crédito privadas. Sua implantação envolve um conjunto de análises, entre as quais se destacam: 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. Segundo site oficial, “dessa forma, espera-se o aumento da competitividade no setor, a melhoria da qualidade de produtos e serviços, a redução de custos e a otimização do uso dos recursos públicos. O objetivo, em longo prazo, é criar um ambiente de isonomia competitiva, que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país, atendendo, em especial, a produção habitacional de interesse social”.

contratada pela Entidade Organizadora não precisa necessariamente estar “gericada”, mas sua atuação no programa certamente será um grande passo na obtenção futura das certificações, as quais abrirão novas frentes de expansão e mercado²⁴.

A disputa por terra, para a qual as entidades são empurradas pelo desenho operacional do próprio programa, é outro aspecto bastante relevante e talvez onde mais se expresse a inserção e os efeitos dos circuitos imobiliários financeirizados. A produção ou as contratações vinculadas ao MCMV Entidades se dão, em geral, em terrenos privados, adquiridos no mercado enquanto boa parte da produção do subprograma FAR/Construtoras está em terrenos públicos, oferecidos pelas prefeituras e governo estadual²⁵, ou já compõem o banco de terras das empresas construtoras.

Com relação à tipologia empregada, guardadas as experiências “virtuosas” localizadas, sobretudo, em São Paulo, também se observa a padronização dos projetos, que seguem carimbados pelo território sem muita atenção ou adequação aos declives normalmente existentes ou outras características físicas dos terrenos, a não ser aquelas que, por força das leis ambientais, acabam tendo que ser respeitadas. A padronização, aqui, também terá como justificativa a redução de custos do processo produtivo, mas também aparece relacionada à ideia de um “fazer mais fácil”, principalmente quando a entidade organizadora terceiriza a etapa de elaboração dos projetos a um profissional “do mercado”, sem vínculos com os pressupostos deste programa em específico, ligado diretamente ou não à construtora que depois ficará responsável pela obra. Um cumprir etapa, sem, contudo, levar em consideração os desejos e necessidades de uma demanda que, não à toa, já está “organizada”.

Nesta chave de interpretação é que se enquadra o processo de contratação e construção do Conjunto Habitacional João Cândido. O projeto inicial elaborado pela assessoria técnica Usina CTAH, em conjunto com as famílias beneficiárias, no contexto da discussão e aprovação do Plano Diretor e Local de Habitação de Interesse Social, e ampliação da participação popular pela Prefeitura Municipal de Taboão da Serra, foi abandonado pelos movimentos diante da promessa

²⁴Não se constituiu campo de pesquisa, mas parece sugerir a abertura de novos mercados e a articulação complexa entre os novos atores que emergem daí, o caso do empreendimento Iguatemi, em vias de viabilização, que prevê a construção de 4 mil unidades habitacionais, em terreno de 436 mil m², na Zona Leste da capital paulista, para as faixas 1 (pelo FDS) e faixa 2 (pelo FAR/ Construtoras). Participam da articulação seis entidades – a Sindicomunitário-SP, a CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, a CNAB - Congresso Nacional Afro-Brasileiro, a FMP - Federação de Mulheres Paulistas, a CMB - Confederação das Mulheres do Brasil e Movimento de Moradias 2000 –, a Dellar Serviços Empresariais, a qual ficará responsável pela administração e distribuição das unidades, a ECI – Excellence Construções e Incorporações Ltda., que assumiu a assessoria técnica, e a Mundial Projeto, Construções e Incorporações Ltda., que irá gerenciar as obras (In: <http://www.ecigerenciadora.eng.br/index.html> e http://www.sindicomunitario.org.br/_index.php/noticias/199-minha-casa-minha-vida-sindicomunitario-e-mais-cinco-entidades-se-unem-para-realizar-o-sonho-da-casa-propria-para-cerca-de-4-mil-familias).

²⁵ Conforme sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://capital.sp.gov.br/portal/noticia/5021>. Acessado em fevereiro de 2015), a meta era a de construção de 55 mil novas moradias no município até 2016 – do total, 11 mil moradias seriam destinadas às Entidades Organizadoras habilitadas pela CEF/MCidades, a serem viabilizadas pelo subprograma MCMV Entidades e o restante pelo “MCMV tradicional”, segundo o Prefeito Fernando Haddad, se referindo ao subprograma FAR/Construtoras. Apesar disso, o feito foi muito comemorado pelos movimentos de moradia, que inclusive garantiram alguns terrenos bem localizados. Para tanto, a Prefeitura de São Paulo, através da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), realizou chamamentos públicos a partir de seu estoque de terras. De acordo com o Relatório Final da Pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”, elaborado pela equipe do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade, 2014: p. 27-31), em São Paulo, a estratégia da Prefeitura e da COHAB-SP teve um papel significativo na disponibilização de terrenos, por meio de chamamentos públicos, para a viabilização de empreendimentos da Faixa 1. Os empreendimentos decorrentes dessas contratações são, de modo geral, conjuntos de pequeno e médio porte implantados em periferias consolidadas, áreas historicamente destinadas à moradia popular.

de aprovação quase instantânea de um projeto da CDHU para o mesmo terreno, visto ser ela a proprietária da terra que depois seria repassada às entidades organizadoras envolvidas.

O “maior apartamento do MCMV Entidades” e a mescla de tipologias de dois e três dormitórios, excepcionalizados pelo Ministério das Cidades a partir da pressão, sobretudo, do MTST, poderiam, em princípio, serem lidos à luz das “virtuosidades”, vinculadas principalmente à atuação de um movimento social que desponta na cena pública de lutas pela reforma urbana. Contudo, o processo revela a disputa tensionada por uma “marca”. De um lado, por uma assessoria técnica comprometida com uma agenda ligada à autogestão habitacional como meio de problematização dos temas relacionados ao direito à moradia e à cidade, que até o final do processo trabalhará no sentido de um “salve-se o que puder”; de outro, o governo estadual, através da sua companhia habitacional, tentando obter mais uma ação para compor o seu portfólio; e em outra ponta ainda, a construtora que, visando “peixes grandes”, aceitará algumas aberturas no projeto em troca da economia com muros de arrimo enormes que marcavam o projeto da CDHU. Por fim, tecendo a trama, os movimentos sociais que se configuraram entidades organizadoras do empreendimento, o MST Taboão e o MTST, de agendas ideológica e publicamente distintas, mas de estrutura e forma de atuação bastante semelhantes, alinhando-se, a fim de darem respostas rápidas às suas bases (para massificar, para acomodar...), inclusive abrindo mão de alguns pressupostos construídos de forma mais ou menos coletiva para dispor de mais moradias, aproximando-se de uma lógica de mercado que visa obter lucros com a otimização do processo construtivo (no caso, a aplicação das fôrmas em mais um ou dois edifícios habitacionais em substituição aos equipamentos educacionais previstos no projeto).

No extremo dessa trama, parece relevante destacar a “greve” promovida pela equipe especializada trazida da Bahia para montagem e desmontagem das fôrmas (procedimento chave para a concretagem de lajes e paredes que compõem aquele sistema construtivo), que alegou falta de condições de trabalho pelo sobreuso das fôrmas. O episódio resultou na demissão em massa dos funcionários envolvidos na “rebelião”, apesar da presença de dois movimentos sociais urbanos que militam em defesa do trabalhador e dos seus direitos. Neste contexto, destaca-se também a contratação de alguns membros homens, das famílias beneficiárias, em cumprimento a um acordo (que nunca foi integralmente cumprido e nem reivindicado) negociado entre a construtora e as entidades organizadoras. Formando-se lideranças ativas do MTST e apropriando-se de uma *expertise* rara adquirida sobre aquele sistema construtivo, não tiveram o menor problema em formalizar uma micro-empresa para atuar em serviços de reforma nos apartamentos de seus vizinhos.

Talvez essa chave de interpretação que aproxima a produção habitacional vinculada ao MCMV Entidades de práticas de mercado e do processo de financeirização habitacional consiga explicar, assim, o fato de alguns movimentos de moradia e entidades sem vínculos com esta agenda também atuarem na provisão habitacional para as faixas 1 e 2, através do subprograma MCMV FAR/Construtoras, representados por uma construtora “parceira”. Um exemplo é o caso de uma das entidades organizadoras que tenta viabilizar o Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, na zona leste de São Paulo, que atua nas duas faixas de renda e nos dois subprogramas, a partir de projetos padronizados, inclusive disponibilizando a mesma planta de unidade habitacional para as duas faixas de rendimento²⁶. Ou os próprios MST Taboão e MTST, que, conforme as informações levantadas junto a interlocutores de pesquisa, iniciaram o processo de contratação do Conjunto Habitacional João Cândido no MCMV FAR/Construtoras e, ao que tudo indica, estão viabilizando a

²⁶ Disponível em www.mdm.org.br.

segunda etapa do complexo – o Conjunto Habitacional Chico Mendes – também por este subprograma.

Vale destacar ainda a atuação da AMOVA, que atua em vários programas de incentivo à produção habitacional²⁷. A partir das experiências no PCS, a entidade passou a atuar, a partir de 2009, em vários programas de produção habitacional de interesse social, principalmente nos estados de São Paulo e Bahia²⁸. Através do Programa Carta de Crédito – Operações Coletivas produziu, aproximadamente, duzentas unidades habitacionais em Canavieiras/BA e Una/BA; pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), participou da construção de, aproximadamente, outras duzentas unidades habitacionais em Canavieiras/BA; pelo Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH), atuou na reforma de mais de setecentas moradias junto às comunidades de quilombolas, pescadores e marisqueiros da Bahia e com moradores da Região de Caucaia do Alto e Atalaia, em Cotia/SP. Além disso, estabeleceu convênio com o Ministério da Pesca e Aquicultura, através de edital específico para contratação de “Assessoria técnica para Promoção de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento para pescadores”, por meio do qual construiu duzentas e setenta e cinco unidades habitacionais nos municípios de Ilha da Maré, Canavieira, Belmonte e Pedras de Una, na Bahia. Teve, portanto, uma atuação bastante capilarizada, composta por uma mescla de financiamentos envolvendo o Governo Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia, a Caixa Econômica Federal, o Banco Induscal & Partners (BI&P), o Banco Paulista e o Banco Nordeste do Brasil. No âmbito do programa MCMV Entidades, a entidade possui, atualmente, dois empreendimentos contratados na região do ABC paulista e um empreendimento em Maceió/AL, e conta com outros dois projetos novos em andamento: em Cotia (800 unidades habitacionais) e em Mauá (604 unidades habitacionais). Para sua atuação, a AMOVA vale-se de uma rede de aproximadamente cem outras entidades parceiras, com as quais estabelece relação desde a época das salas de alfabetização.

Os casos sugerem que são as “oportunidades” decorrentes das articulações que essas entidades estabelecerão com outros agentes e em localidades distintas que determinarão o desenho operacional ao qual estarão submetidos os projetos e os processos.

Aos movimentos por reforma urbana, em especial aos movimentos por moradia, restou compreender que a luta pelo solo urbano deslocou-se do campo formalmente institucional para a arena dos negócios internacionais, aumentando o nível de complexidade envolvido na questão. (...) Apesar de ter acesso a mecanismos de financiamento para a aquisição de terrenos no mercado, sob um cenário em que as forças de cada agente são extremamente desiguais, restam para as entidades as áreas que sobram no mercado. (...) Trata-se de mecanismos de mercado regulando um programa social, demonstrando sua total incoerência (RODRIGUES, 2013: p. 202).

²⁷ Como a AMOVA não possui sítio eletrônico próprio como forma de divulgar suas ações, as informações sobre sua atuação nos estados da Bahia e São Paulo foram extraídas da entrevista feita com a presidenta e outros membros da direção da entidade, e de documento do Tribunal de Contas da União (TC 021.556/2013-0), que trata da omissão no dever de prestação de contas e a não comprovação da aplicação dos recursos provenientes do convênio que a AMOVA estabeleceu com o Ministério da Pesca e Aquicultura, com vigência entre os anos de 2009 e 2011, onde constam documentos comprobatórios da atuação da entidade neste convênio em específico, mas também nos demais programas habitacionais citados (Ver: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150212/AC_0661_03_15_1.doc).

²⁸ Por sua atuação na Bahia, a AMOVA foi uma das entidades contempladas pelo Prêmio “Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal (Edição 2013/2014)”, criado em 1999 com base no modelo do programa das Nações Unidas “As Melhores Práticas e Lideranças Locais” (*Best Practices and Local Leadership Programme*) que coloca em prática a Agenda Habitat, documento das Nações Unidas que reúne diretrizes para criar padrões de vida sustentáveis em assentamentos (In: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhorespraticas/Paginas/default.aspx>).

Ainda assim, embora em pequena escala e com grandes dificuldades para operar um programa desenhado para construtoras, os movimentos sociais obtiveram ganhos relevantes com o MCMV, no sentido de atender às suas bases. Se, por um lado, os movimentos continuam a não participar efetivamente dos processos decisórios da política habitacional, por outro eles foram incluídos na lista de atores contemplados com a distribuição dos benefícios dos investimentos na área. Passaram a integrar o jogo do controle da distribuição dos ativos políticos do governo, juntamente com lideranças e grupos partidários que compõem sua base (ROLNIK, 2015: p. 308 e 309; TATAGIBA e TEIXEIRA, 2014; RODRIGUES, 2013). Nesse sentido, o programa por um lado parece, de fato, constituir-se alternativa de acesso à moradia para os “mais pobres entre os pobres” (populações ribeirinhas, moradores de cortiços, com trajetórias de moradia complexas em áreas periféricas, combinadas às formas mais precárias de trabalho informal), principalmente vinculados a determinados movimentos de moradia presentes na cena urbana dos grandes centros metropolitanos. Por outro, diante do contexto político mais recente, revela tramas consistentes e mais complexas envolvendo Estado, movimentos de moradia e mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo reuniu aspectos e questões que buscaram aproximar a produção empreendida no âmbito do MCMV Entidades à dimensão econômica que envolve o processo de financeirização da moradia (e da cidade), observado no Brasil, principalmente, a partir de meados da década de 2000, quando se inscreve com papel bastante importante, o pacote-programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Trabalha-se a ideia de que o MCMV Entidades, sob alguns aspectos, é uma prática de mercado onde a dimensão econômica se aprofunda, não tanto no sentido dos ganhos diretos e financeiros obtidos com essa produção, mas pelo conjunto de circuitos financeirizados ativados a partir do programa e incidentes sobre ele, que envolverão a reconfiguração dos movimentos de moradia e a redução de uma agenda ampla relacionada à reforma urbana, à operação do programa – adaptações ou acréscimos, aqui e ali, às normas do programa, justamente no contexto do governo do Partido dos Trabalhadores, que, historicamente, contribuiu com a construção dessa agenda, e que, política e ideologicamente, se alinha a esses movimentos.

Desta perspectiva, o MCMV Entidades coloca-se entre os direitos, as urgências e os negócios. A disputa por terrenos para a qual as entidades e os movimentos de moradia são empurrados pelo desenho operacional do próprio programa é, talvez, o aspecto mais relevante e possivelmente onde mais se expresse a noção da cidade como negócio (CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ, 2015). Mas a essa disputa somam-se outras práticas de mercado estimuladas ou aprofundadas pelo programa, com implicações diretas e indiretas no encolhimento e reconfiguração da atuação dos movimentos sociais urbanos. Ganham espaço as entidades “mais profissionais”, e que, por isso mesmo, são verdadeiras “máquinas de produzir moradias”. Distantes da agenda de lutas e reivindicações, inclusive aquela reduzida que focaliza de modo bastante específico a operacionalidade do programa MCMV Entidades, por um lado se aproveitarão das conquistas, ainda que pontuais, resultantes desse processo, por outro, em suas articulações e formas de atuação, lançarão mão de novas estratégias inscritas em um universo de dimensão privada e em uma lógica de incorporação no e pelo mercado.

De outro lado, do ponto de vista da análise sobre as práticas e a agenda dos movimentos de moradia parece importante destacar o lugar assumido pelos mesmos no contexto político recente – frente ao que parece ser o fim da era Lula/Dilma –, na reivindicação de manutenção, sobretudo,

do programa MCMV Entidades, fortemente ameaçado²⁹. Sobre isso, alguns pesquisadores apontam para a intenção do novo governo em “acabar com a única modalidade sem formato adequado aos interesses do mercado”³⁰, combinada a um conjunto de outras ações que sugerem um flagrante aprofundamento do processo de financeirização envolvendo a produção das cidades e a operacionalização das políticas públicas, e relacionando-se a preocupantes implicações por sobre o direito à moradia e à cidade.

Nesse contexto, lançando mão de um espectro mais amplo da autogestão habitacional recente, onde se revelam formas associativas e atuações diversas, o MCMV Entidades apresenta-se bastante emblemático. Isto porque cruza a produção do espaço urbano e da moradia com consequências perversas para o processo de consolidação e expansão de novas fronteiras periféricas, em 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. Também flagra o encolhimento e enquadramento da ação de movimentos, associações e lideranças no avesso da constituição de sujeitos políticos dotados de um horizonte de autonomia para a operação de um novo diagrama de relações entre produção de moradia e luta pela apropriação da cidade, assim como vínculos complexos e limites porosos entre as práticas de entidades e movimentos ligados ao programa, o Estado e o mercado imobiliário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Housing Policy and the Restructuring of Real Estate Sector in Brazil*, Leuven, 2014 (mimeo).

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, /FAPESP, 2007.

BONDUKI, N. Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, n. 82. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU USP) (Tese de doutorado), 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Themis Moniz. A reestruturação do setor imobiliário e o programa Minha Casa Minha Vida. MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.) *Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, C/ Arte, 2011, pp. 81-106.

²⁹ Uma das primeiras ações promulgadas pelo Ministro Bruno Araújo, durante o governo interino de Michel Temer foi a de revogação da Portaria 173/2016 por meio da qual se autorizava a contratação de mais de 10 mil unidades habitacionais pela modalidade MCMV Entidades, alegando necessidade de revisão orçamentária (de uma modalidade que, como veremos a frente, foi responsável por apenas 1,3% dos recursos do programa MCMV). Aproximadamente duas semanas depois, sobretudo após a ocupação do escritório da Presidência da República em São Paulo pelo MTST, o governo recuou e lançou a portaria de autorização de contratações, porém com novas - e mais restritivas - condições para habilitação e requalificação de entidades para participação no programa.

³⁰ MARICATO, Ermínia. “Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular precarização da moradia” (08.06.2016). Disponível em: <https://erminiamaricato.net/>; Ver também: ROLNIK, Raquel. “Em tempo: o que esperar do novo Ministério das Cidades 2” (18.05.2016). Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com>.

- CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ (orgs.). A Cidade como negócio. São Paulo: Contexto, 2015.
- CARVALHO, Higor Rafael de Souza e CALDEIRA, Daniel Ávila. Housing Under Finance Influence: the case of Sao Paulo, Brazil, International Sociological Association Forum, Amsterdã, 2013.
- FIX, Mariana. São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo, Boitempo, 2007.
- _____. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP (Tese de Doutorado), 2011.
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- MARICATO, E. O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. In: *Carta Maior*, 27/05/2009. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em Mar. 2010
- _____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012, 2a. ed.
- RODRIGUES, Evaniza Lopes. A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. São Paulo: FAU USP (Dissertação de Mestrado), 2013 .
- ROLNIK, R; IACOVINI, R. e KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou "rodar" programas? In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n.2, nov. 2014.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. In: *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009.
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROYER, Luciana. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo, FFLCH/USP (Tese de Doutorado), 2009.
- SHIMBO, Lúcia Z. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos: EESC/ USP (Tese de Doutorado), 2010.
- _____. Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012
- _____. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. Anais Anpur, v.15, 2013.
- SANFELICI, Daniel de Mello. A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. São Paulo: FFLCH USP, (Tese de Doutorado), 2013.
- _____. Urbanização sob o ritmo das finanças: uma contribuição ao debate. Anais ANPUR, v.15, 2013a.

- _____. (2013c). A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização. *Confins (online) – Revista franco-brasileira de geografia*, 18 | 2013, 22 Julho 2013.
- _____. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ (orgs.). *A Cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 121-146.
- SANTO AMORE, C; SHIMBO, L; e RUFINO, M.B.C. (orgs.). *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- VOLOCHKO, Danilo. *A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. São Paulo: LABUR edições, 2008.
- _____. *Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole*. São Paulo: FFLCH USP, 2011 (Tese de Doutorado).
- _____. *A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano*. In: CARLOS, Ana Fani A; VOLOCHKO, D; ALVAREZ, I. (orgs.). *A Cidade como Negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.
- TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A. Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas. In: IX Encontro da ABCP, 2014, Brasília. *Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. São Paulo: ABCP, 2014. v. 1. p. 1-30.