

Catharina Christina Teixeira

A autogestão na era das políticas neoliberais

a experiência com o programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades

Resumo

O programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, destinado (na Fase 3) a famílias com renda entre R\$ 1.800,00 (faixa 01) e R\$ 2.600,00 (faixa 1,5) em São Paulo, está estruturado para a execução de empreendimentos habitacionais sob o regime de construção que admite a autoconstrução, autoajuda em mutirão, autogestão, administração direta e empreitada global. Esse programa, resultado das conquistas dos movimentos populares, foi implantado no limiar das políticas neoliberais, que impactaram o modo de operação da produção autogestionária, praticada desde o início dos anos 1990 na cidade de São Paulo, colocando as Entidades na posição de empreendedoras privadas. Isso constitui uma oportunidade e deve ser revisto à luz das contradições impostas pelo programa.

Autogestão

HIS

PMCMV- Entidades

Políticas públicas

Abstract

The My House, My Life - Entities (PMCMV-E) program (in Phase 3) places top priority on families with monthly income between R \$ 1,800.00 (range 01) and R \$ 2,600.00 (range 1,5) in São Paulo is structured to carry out housing developments under four modes: self-building, self-help or collective endeavors and direct administration (self-management), and through co-management (turnkey projects). This program, as a result of the achievements of the popular movements was implemented on the threshold of neoliberal policies, which affected the operating mode of the self-managed production in the early 1990's in the city of São Paulo, and turns the associations into private entrepreneurs. Which constitutes an opportunity, should be reviewed in the light of the contradictions imposed by the program.

Self- management

Social housing

PMCMV- Entities

Public policies

CONTEXTO¹

Nas últimas décadas, o desenvolvimento habitacional e urbano se fortaleceu em diferentes setores das políticas públicas municipais e federais brasileiras tendo por base um arcabouço legislativo e de políticas públicas, construído a partir dos anos 1990. O programa Minha Casa, Minha Vida² (PMCMV) injetou uma grande quantia de recursos federais em empreendimentos habitacionais de interesse social, atingindo em cinco anos a meta de 3.239 milhões de unidades contratadas até janeiro de 2014³. O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E)⁴ foi criado como um apêndice do programa principal e é fruto da reivindicação do movimento popular, que tem, para alguns grupos, a produção da moradia pautada na participação das famílias. Para operar essa modalidade, a Caixa Econômica Federal (Caixa), um banco historicamente voltado aos empresários da construção civil, buscou adequar-se para o atendimento das Associações (EO)⁵. No entanto, a equação montada, na maioria das vezes, não dialogava com o modo de produção de moradia executado pelo movimento popular, comprometendo o processo e ocasionando como resultado uma produção incipiente em termos quantitativos.

Segundo dados disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos⁶, a produção quantitativa do progra-

ma, apontada até janeiro de 2014, demonstrava que 39,82% representavam empreendimentos executados para atender a famílias da faixa 2 do programa e 13,26% dos recursos estavam destinados a famílias enquadradas na faixa 3⁷. Essas duas faixas juntas correspondiam à produção habitacional exclusiva do mercado imobiliário privado. Para a faixa 1, o governo alocou 46,92% dos recursos para a produção de 1.520 milhões de moradias. Desse montante apenas 60 mil unidades habitacionais, 1,85% dos empreendimentos contratados, destinavam-se ao PMCMV-E, sendo que, nesse percentual, encontram-se vários tipos de Entidades sem fins lucrativos, não necessariamente as Entidades associadas aos movimentos de moradia.

Concebido dentro de uma política neoliberal, o PMCMV-E, sucessor do Programa Crédito Solidário (PCS), resultou em práticas autogestionárias diferenciadas das fases anteriores, colocando a EO dentro do mesmo processo de produção de uma empresa do mercado formal da construção civil. Isso porque o programa transfere o ônus e o risco da operação para um CNPJ, ou pessoa jurídica, sem fins lucrativos, que está fora do mercado de capital. Aqui vale a observação de Francisco de Oliveira (2006, p. 73) que diz: “a pior coisa no mundo da mercadoria é quando você não é mercadoria”. Nessa circunstância, há que se reavaliar a possibilidade de produção efetiva, dentro das políticas públicas e dos programas de produção habitacional em andamento, que permitem a construção por autogestão como forma de atendimento, a fim de se rever o papel de cada ator e as reais possibilidades de trabalho. Para isso se faz necessário revisitar o histórico dessa produção.

HISTÓRICO

Desde o início do processo de democratização na década de 1980, os movimentos populares, organizados no Fórum Nacional de Reforma Urbana, vêm atuando pela renovação das políticas públicas no âmbito habitacional e urbano, diante do que se nomeou como luta pela “moradia digna”. O movimento popular, na cidade de São Paulo, em grande parte, inspirado nas Cooperativas Habitacionais uruguaias⁸, construiu um projeto singular de produção

1 Este artigo contempla os números do PMCMV Fases 1 e 2 (janeiro 2014), época em que se concentrou o ápice da produção do programa.

2 Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, voltado a atender à demanda habitacional das famílias que ganhavam de zero a dez salários mínimos, divididas em três faixas de renda: faixa 1 (zero a três); faixa 2 (três a seis) e faixa 3 (seis a dez). Fase 2: a faixa 1 até R\$ 1.600,00, faixa 2 até R\$ 3.275,00 e faixa 3 até R\$ 5.000,00. Fase 3: faixa 1 até R\$ 1.800,00, faixa 1,5 até R\$ 2.600,00, faixa 2 até R\$ 4.000,00 e faixa 3 até R\$ 9.000,00.

3 Fonte: M CIDADES — Apresentação do PMCMV — janeiro/2014. Disponível em: www.sindusconsp.com.br/downloads/IPT/MARIA_SALETTE.pptx. Acesso 10/03/2016.

4 PMCMV-E, também conhecido como Entidades. Criado pela Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP 459, de 25 de março de 2009, e no Art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida, voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em Cooperativas Habitacionais ou mistas, Associações e demais Entidades privadas sem fins lucrativos.

5 Segundo a Resolução 141 e a Instrução Normativa 36, por Entidade Organizadora (EO), o programa define: Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais Entidades privadas sem fins de lucro.

6 Portal Brasileiro de Dados abertos. Fonte: <http://dados.gov.br/dataset/minha-casa-minha-vida>.

br/dataset/minha-casa-minha-vida.

7 Em 2014, o PMCMV se encontrava na Fase 2 e tinha o dos beneficiários descrito na nota 2.

8 As cooperativas habitacionais de ajuda mútua uruguaias promoveram experiências de autogestão destinada à construção de moradias populares a partir da Lei Nacional de Habitação Uruguia de 1968. A lei foi uma conquista da classe

Fonte: Autora.

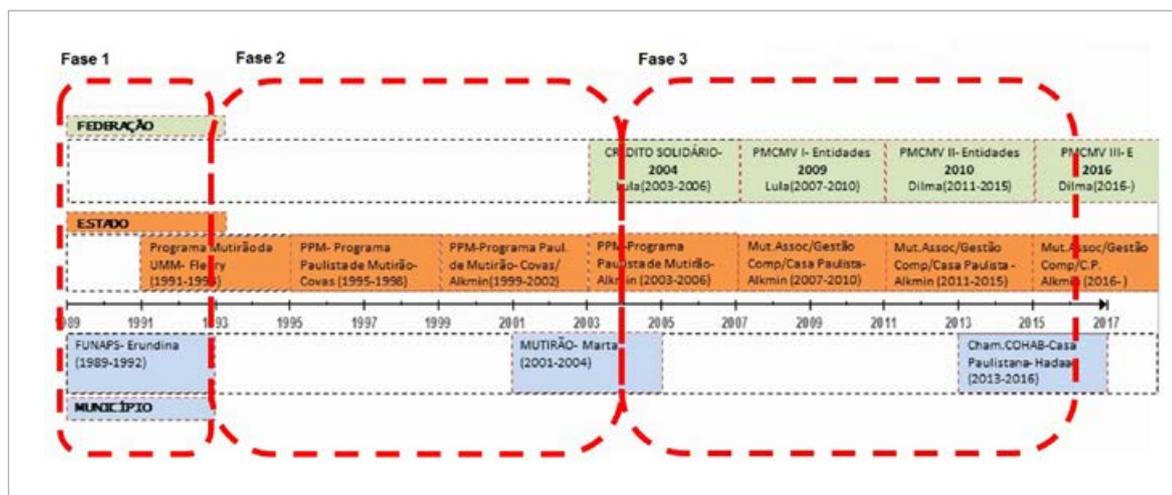


Figura 1: Linha do tempo dos governos e Programas Habitacionais autogestionários 1989-2016.

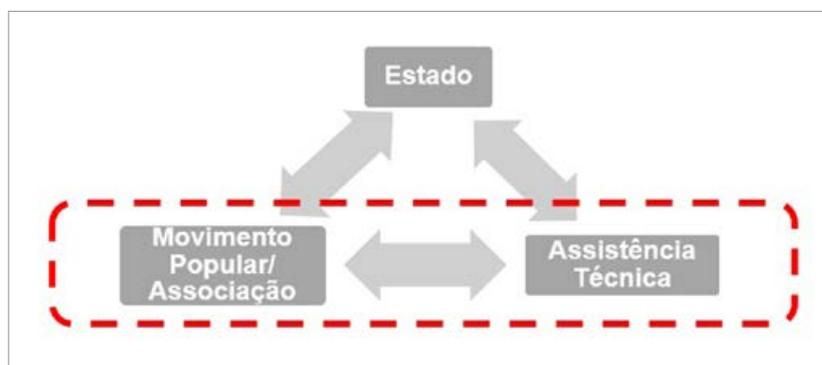
habitacional, com base na autogestão, que passou a servir de referência para os governos democráticos posteriores. Do histórico dessa produção paulistana é possível detectar três fases distintas, que serão abordadas a seguir, conforme demonstra a Figura 1.⁹

Na primeira fase, conhecida como fase heroica (1989 a 1992), o projeto autogestionário estava vinculado a um projeto político e tinha, na prática do mutirão, a base do **fazer**, e no **companheirismo**¹⁰, o motor para a produção da moradia. Uma construção política pelo envolvimento coletivo para produção de um objetivo comum. O processo de construção coletiva da habitação, por autogestão, teve início experimentalmente por iniciativa do governo popular da ex-prefeita Luiza Erundina, na prefeitura do Município de São Paulo, em 1989, através do programa Funpas Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal).¹¹

Dessa experiência em diante, consolidou-se um tipo de produção de moradia construído a partir de um grupo com interesses comuns que, organizado, responsabilizava-se pelo planejamento e pela prática de um processo de projeto político-social, tendo o tema da moradia como eixo de interesse. Esse projeto se iniciava com a aderência de interessados, passando

pela construção da viabilidade social e da técnica do empreendimento até a construção do bem material. O trabalho era feito de forma integrada e tripartite entre governo, associação e técnicos (Figura 2).

Nesse sentido, a Associação aparecia como protagonista e agente social, porque buscava solucionar as questões que envolviam a execução do empreendimento habitacional de forma global. O termo “execução” deve ser entendido não apenas como a construção propriamente dita, mas o delineamento de todo o processo, desde a aquisição do terreno, a



Fonte: Autora.

Figura 2: Esquema tripartite de trabalho de autogestão. Fase heroica.

definição dos interessados, o gerenciamento do trabalho social, a contratação do projeto, a preparação da obra, seu gerenciamento e prestação de contas. Nesse âmbito, o papel da Assessoria Técnica (AT) era o de elucidar os caminhos técnicos, com base na formação de sua equipe, para impulsionar ações políticas ao movimento. Uma parceria técnico-política, que extrapolava o processo centrado na construção de um empreendimento.

A segunda fase (1993 a 2004) dos programas autogeridos (Figura 1) concentrou-se na avaliação do sistema de produção por mutirão, procurando a racionalização dos processos construtivos e a diminui-

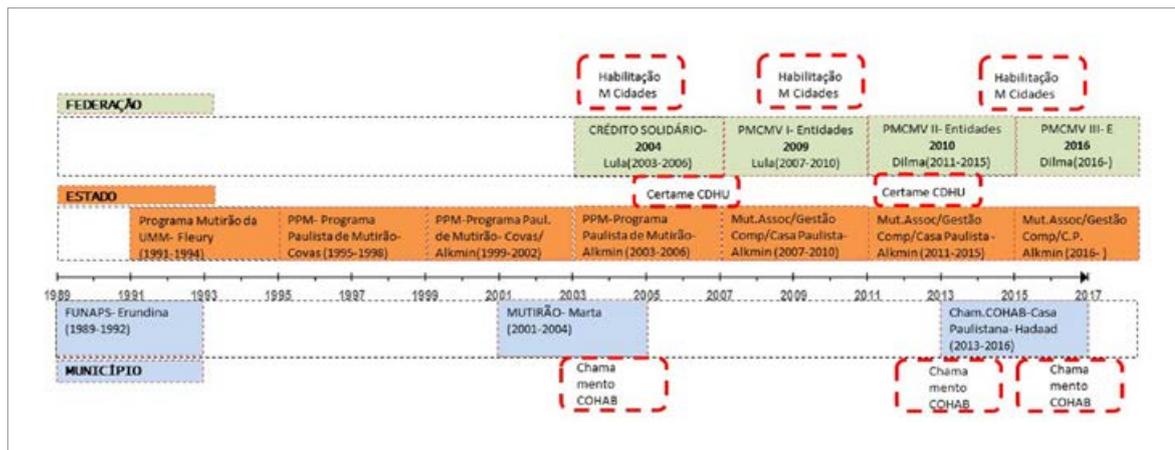
operária organizada, com experiência em trabalho coletivo, apoiada por uma geração de arquitetos comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população.

⁹ Divisão apresentada pelas Assessorias Técnicas, de forma colaborativa, que participaram das oficinas produzidas pela ATHIS.

¹⁰ «o que come pão conosco», do latim «cum pannis». Fonte: <https://ciberdividas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-etimologia-de-companheiro/33460>. Acesso 11/08/2017.

¹¹ Ver RONCONI, ARANTES, NABIL, SANTO AMORE.

Figura 3:
Certames/
Habilitação
de Entidades
1989-2015.



Fonte: Autora.

ção do trabalho braçal dos beneficiários. Tratou-se de racionalizar a produção, buscando a contratação de serviços especializados e uma aderência a processos construtivos industrializados.

Nessa fase, o estado de São Paulo com o Programa Paulista de Mutirões, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), executou, entre 1986 e 2000, 13.208 unidades habitacionais¹². Essa produção convencionou-se chamar de cogestão, termo utilizado para definir a grande interferência do governo do Estado no processo da gestão, alterando a relação de forças no tripé de produção do empreendimento autogestionado durante o Programa Paulista de Mutirão. A CDHU fiscalizava e definia critérios, deixando pouca margem de trabalho para as Associações e Assessorias. Ainda que se façam críticas sobre essa atuação, o Estado de São Paulo, gestor da política habitacional, era o responsável pelo processo e pela finalização do produto, diferente do que se apresentou posteriormente.

O segundo período concorreu com a implantação de políticas neoliberais sob o discurso da ineficiência do Estado para justificar a privatização das empresas públicas. Em 1999, é aprovada a lei no 9.790/1999, conhecida como Lei da OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) – “mão do Estado onde ele não pode alcançar”, institucionalizando a transferência da responsabilidade social, de caráter público, para as mãos da iniciativa privada, estruturadas no terceiro setor. A lei colabora e institui a ética do empreendedorismo, das boas práticas sociais. Sob o lema: “seja ponto org”, o terceiro setor se alastrou nas periferias das grandes metrópoles como uma possibilidade para suprir a carência de políticas públicas setoriais e abarcou várias iniciativas em nível global e

local; algumas financiadas pelo Banco Mundial, através de editais de projetos voltados à sociedade civil.

O panorama político da época apresentava, de um lado, a mudança do papel do Estado, e, de outro, a voracidade com que agentes privados, ligados à construção civil, tentavam impugnar iniciativas que apresentassem alguma possibilidade de perda de espaço e oportunidades. Dentro da política pública habitacional do Estado de São Paulo, via CDHU, a pressão do lobby das empreiteiras sobre o Programa Paulista de Mutirão (PPM) foi a “pá de cal” para que o Tribunal de Contas do Estado impugnasse o programa em 2002. Somente em 2008, é retomado no modelo de Gestão Compartilhada.

Questionou-se fundamentalmente a forma de atendimento das Entidades, que deveriam ser licitadas, resultando na institucionalização da seleção pública dos certames. Nessa “caça às bruxas”, as AT’s deveriam ser necessariamente organizações não governamentais (ONGs) ou OSCIP, cadastradas na CDHU, para justificar a não existência de licitação na prestação de serviços técnicos. Muitas delas, que eram escritórios de arquitetura, abandonaram essa atuação¹³. Com esse evento, há uma quebra de paradigma: os programas públicos passam a encarar as Entidades como empreendedoras contratadas e responsáveis pelo sucesso ou insucesso do negócio.

A terceira fase tem como marco regulatório o início das seleções públicas (certames/ habilitações) das Associações, que passaram a ser o critério de acesso aos recursos públicos para as Entidades do movimento popular, a partir de 2003. As Entidades, desde então, se submeteram a avaliações nos mesmos moldes dos processos licitatórios das empresas privadas. Sujeitaram-se à verificação da capacidade financeira,

12 ROYER, LUCIANA; Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a CDHU. Dissertação de mestrado. 2003. FAU- USP, pg. 132.

13 Essa discussão, relatada aqui, é parte do documento entregue pelo Eng. Flavio Felix Ximenes, que atuou como AT pela FCI Arquitetura e Gerenciamento, no Programa Paulista de Mutirão de 1993 a 2003, ao então Presidente da CDHU Sr. Luis Antônio Carvalho Pacheco.

documental e técnica para pontuação — critérios estabelecidos por cada programa nas três esferas de governo. Isso aconteceu na COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação) em 2003 e, no mesmo ano, com o Programa Crédito Solidário, via Ministério das Cidades. Posteriormente, ocorreu para acesso ao Programa Gestão Compartilhada da CDHU em 2008, e nas habilitações sucessivas do governo federal para o PMCMV e chamamentos da COHAB na gestão do prefeito Fernando Haddad, como ilustra a Figura 3.

ENTIDADES COMO AGENTES PROMOTORES HABITACIONAIS

As Entidades, a partir da terceira fase, passam a ser responsáveis pela viabilidade dos empreendimentos, exercendo um papel difuso, fazendo as vezes do Estado como promotor habitacional e ao mesmo tempo de empreendedor privado da construção civil, no que tange às implicações sobre o risco do empreendimento. A diferença fundamental é de que o empreendedor tradicional detém capital de giro como garantia para executar a operação e a entidade sem fins lucrativos detém capital humano.

Desde então, as associações são responsáveis civis pela gestão do dinheiro público e pelo processo como um todo, nas esferas jurídica, de engenharia e social frente ao órgão financiador. Com o fim da cogestão, há uma terceirização do papel do Estado frente à produção habitacional com as Entidades. Isso também se constitui como uma forma de privatização da produção. Essa terceirização provocou ruptura na produção por autogestão, exigindo a profissionalização das Entidades e de seus integrantes, alterando o modus operandi da autogestão experimentado inicialmente.

Agentes promotores no Programa Crédito Solidário (PCS)

Em 2004, na primeira gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as associações de luta por moradia obtiveram uma grande vitória da participação popular com o aporte de recursos federais através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹⁴, com a criação do Programa Crédito Solidário (PCS), destinado à construção de empreendimentos habitacionais, com a contratação direta das Associações Comunitárias e a possibilidade de construção da obra

em regime de autogestão com mutirão. Segue abaixo parte do ofício da UNMP (União Nacional dos Movimentos Populares) encaminhado ao Ministério das Cidades, em abril de 2003. No texto é possível notar como o movimento popular acabou assumindo o papel que lhe foi designado pelo programa, dentro de uma política habitacional neoliberal:

A autogestão dos empreendimentos estabelece um processo emancipatório educativo das populações, garante uma melhor qualidade final das habitações, exclui os lucros estabelecidos por outros processos e, por extensão, garante um acesso mais democrático das famílias de menor renda. Neste sentido, a necessidade de inclusão do processo autogestionário para gerenciamento da produção das habitações define um caráter fundamental de mudança nos moldes deste programa. Propomos que os próprios movimentos organizados de moradia sejam os agentes do empreendimento, para que possam desenvolver os projetos, efetuar a compra do imóvel, empreender a construção ou reforma e a gestão dos contratos de arrendamento. (MINEIRO, 2012, p.21)

O PCS fez consolidar o paradigma da Entidade empreendedora social e revelou, dentro desse padrão, de que forma a construção por autogestão seria possível em um programa habitacional de nível federal. O programa guardava artimanhas na sua operacionalização, que não foram detectadas por várias Associações e Assessorias que vinham da prática e da herança em tratar com um Estado, promotor de uma política habitacional através de suas companhias habitacionais. Houve uma avaliação equivocada no afã de colaborar com um programa federal, subestimando os entraves que se colocaram logo de início, que inviabilizariam sua execução e continuidade.

O que o PCS tem de diferente, se comparado aos programas praticados anteriormente pela COHAB e a CDHU, é que a negociação do empreendimento é feita diretamente com um banco operador (Caixa Econômica Federal), não mais com uma companhia habitacional. Um banco que tem interesse no retorno financeiro da operação e não no seu produto. Essa diferença é conceitual e muda todo o processo de produção.

Na operação do programa, a EO¹⁵, na característica de promotora do empreendimento, deveria arcar com o ônus das aprovações, a execução dos projetos executivos, os orçamentos detalhados, as despesas gerais diretas e indiretas para a viabilização do produto, aprovar o cadastro da demanda¹⁶ e negociar com o

¹⁴ FDS é um fundo com recursos finitos, que tem por objetivo o financiamento de projetos de investimentos de interesse social.

¹⁵ *Ibidem* 5.

¹⁶ Os beneficiários.

proprietário do terreno o preço e o prazo para pagamento, antes da contratação do empreendimento pela Caixa.¹⁷

Os poucos empreendimentos realizados pelo PCS foram executados graças à gestão política das Associações junto aos órgãos de aprovação, a colaboração financeira das famílias e a parceria das Assessorias Técnicas. Os empreendimentos recorreram à suplementação da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, através de convênio com a Caixa, e necessitaram também de complemento da Prefeitura do Município de São Paulo. Alguns aguardam a suplementação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), desde de 2012, com obras paralisadas.

Do PCS para o PMCMV-E

O Crédito Solidário foi um teste que obrigou o órgão financiador a receber e a ter que tratar com as lideranças sociais, em contraponto à sua rotina interna. A aprovação do empreendimento se dava em uma única operação: na contratação da obra. Esse processo transferia para a Entidade e para as famílias a montagem do empreendimento, tal qual um empreendedor imobiliário o faz, com todo o ônus e riscos que um investimento desse vulto representa.

Em relação às famílias, além da comprovação de renda (uma população cuja condição da informalidade impera), a exigência de que se tivesse o nome “limpo” na data da contratação tinha que ser cumprida com o grupo-alvo todo. Se nesse dia existisse uma família com problema de cadastro, o grupo todo não assinava o contrato com o banco.

Em todos os sentidos, o Programa Crédito Solidário foi um laboratório, que possibilitou a negociação dos movimentos populares com o Governo Federal, junto ao Ministério das Cidades, de um programa que superasse as dificuldades de operação colocadas pelo PCS. Fato é que a Caixa, ao aprovar o empreendimento, aceitava que a obra fosse feita com base em projetos básicos, sem o devido detalhamento, e com orçamento estimativo, sem os quantitativos de material e mão de obra finais. Isso ocorria porque as Associações e as Assessorias Técnicas não tinham recursos prévios para custear toda a operação até o primeiro recebimento de valores, que se dava somente com a primeira medição da obra. Esse percurso levava em média três anos entre a escolha do terreno e a aprovação da Caixa para o início das obras.

17 Essas informações foram compiladas pela autora, que participou como Assessora Técnica, da aprovação junto à Caixa de três empreendimentos pelo PCS em parceria com o movimento popular em SP.

A operação do PMCMV-E

O PMCMV-E é uma derivação do programa principal, um adendo do PMCMV, que apostou no setor privado, representado pela construção civil, como agente motor do processo anticíclico diante da crise financeira mundial de 2008. O programa provocou rupturas no processo de articulação de políticas públicas integradas que faziam parte do Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2009). Entre elas estavam os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) com possibilidade de aderência dos estados e municípios ao Governo Federal, via Ministério das Cidades. A chegada do PMCMV, no mesmo ano, na forma como foi montada sua operação, esvaziou o PlanHab, colocando o atendimento habitacional sob a tutela do mercado imobiliário para as faixas 2 e 3 e em convênios com as prefeituras através do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) para a faixa 1 — apesar disso, com empreendimentos idealizados pelo setor imobiliário e da construção civil.¹⁸

Com o PMCMV, a política pública habitacional passa da responsabilidade do Estado para o empreendedor privado, colocando o poder público como gestor público ou viabilizador do “negócio”, garantindo o sucesso do empreendimento. Da forma como o programa, faixa 1, foi desenhado, a construtora define o produto, escolhe o terreno e a Prefeitura entra com a demanda, facilitando os trâmites legais, sem riscos de comercialização para o empreendedor privado.

Com o PMCMV, a política habitacional dos municípios não esteve mais pautada nas necessidades locais, eventualmente consolidadas nos PLHIS. O atendimento habitacional dos municípios virou um “negócio” concebido a partir dos interesses da iniciativa privada, via construtora. Nessa situação, o mercado passou a depender do Estado para regular a operação, que, por sua vez, passou a depender do mercado para a promoção habitacional, como observam Pedro Arantes e Mariana Fix:

...Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a “chancela social” dada pela habitação popular [...] o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. (ARANTES e FIX, 2009, p.8)

18 Ver Plano Nacional de Habitação, 2009. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acesso 09/11/2016. Ver pesquisa Rede Cidade e Moradia sobre pesquisa CNPQ e Ministério das Cidades, coordenada pela Prof. Raquel Rolnik.

Dentro do PMCMV-E, em que se preservem os ganhos do programa, diante da grande dificuldade imposta pelo PCS, toda operação junto ao órgão financiador tem por princípio a produção habitação-mercado, que não se adequa ao processo de trabalho coletivo e colaborativo praticado no autogestionário.

Mesmo com toda dificuldade conceitual e de operação, os movimentos sociais lutaram para participar do programa. Aqui vale o dito popular “o sapato é apertado demais”, o que promoveu constantes embates e a necessidade de adequações, à medida que surgiram incongruências entre a política, as normativas, a operação do programa e a prática autogestionária. Com a premência de adequação do programa principal, o PMCMV-E oficializou a modalidade de operação específica que ficou conhecida como a Compra Antecipada do Terreno e Contratação de Projetos e Aprovações (TEIXEIRA; BARROS; BUZZAR; BOGGI, 2015, p. 583)

Essa prerrogativa permitiu a viabilidade dos empreendimentos concebidos pelas Entidades dividindo o processo de contratação com a Caixa em duas etapas: Fase 1: Compra do terreno e contratação de projetos e despesas de aprovação¹⁹. Fase 2: Contratação da obra. Com essa possibilidade, a perda da terra por desistência do proprietário diminuiu o risco da operação, e o pagamento de projetos para obra e os licenciamentos fez com que o processo continuasse seu curso até a contratação da obra.

Para a construção do projeto, as Entidades poderiam optar pelas modalidades de autoconstrução, autoajuda em mútuo, administração direta da EO ou empreitada global, com a contratação de construtora pela EO. O modo de operação da autogestão, na forma como as Entidades populares têm atuado em São Paulo, foi enquadrado pelo programa como Administração Direta. Nesse caso, no que se refere à responsabilidade técnica sobre a obra, a EO poderia optar por desenvolver o trabalho junto a uma AT, que seria responsável pelo gerenciamento técnico da obra. Numa outra possibilidade, a EO poderia optar pela modalidade de construção por Empreitada Global, contratando uma empresa para a execução e a responsabilidade técnica da obra. Nessa segunda opção, a construtora contratada pela EO seria a responsável por todo processo de construção, no entanto, a EO continuaria a responder pela finalização do em-

preendimento e pela entrega das chaves às famílias.

A premissa de que a EO como empreendedora deveria arcar com o ônus de todo o processo, seja por administração direta ou por empreitada global, aparece em todas as situações, no trâmite da aprovação na Caixa e também nos formulários internos, não adaptados do programa das construtoras para o das Entidades. O pacote todo do programa desprotege a EO e exige ao mesmo tempo profissionalismo, capacitação das lideranças e do grupo gestor, além da responsabilidade sobre o risco.

Diante dessa realidade, as associações passaram a exigir que o programa permitisse incorporar no custo do investimento uma verba para a remuneração das despesas diretas do empreendimento, denominada DI. A conquista da remuneração dos custos diretos das obras para as Entidades só foi consolidada na segunda fase do programa, com as Res 182 / IN 34 e na Res 183 | Port. 105. Somente então, esse valor passou a ser um dos tópicos da Composição do Investimento do negócio. Até esse momento, os riscos e custos calculados sobre uma operação de obra só eram possíveis de serem remunerados para os empreendimentos de empresas privadas dentro do BDI (Benefício de Despesa Indireta). A diferença entre o BDI e o DI está no cerne da questão: um agrega lucro (BDI) e o outro agrega ajuda mútua e trabalho coletivo (DI). São lados distintos que não possuem objetivos iguais e isso deveria resultar em programas, políticas e operações diferenciadas.

A conquista de remuneração do DI teve um impacto positivo sobre o risco da Entidade em conseguir executar as ações necessárias para a finalização do processo. Mas é preciso contextualizar que cada ganho como esse mais aproxima as Entidades a operarem como uma construtora.

O QUE FOI FEITO DA RELAÇÃO TRIPARTITE

A relação da produção da moradia por autogestão, com a prática dos programas federais, alterou a organização anterior e a relação tripartite, idealizada na época do FUNAPS. As Entidades se profissionalizaram no trato político e institucional para a produção da moradia. Algumas delas, ligadas aos movimentos nacionais, desfrutaram de experiência e articulação política suficientes para se independerem do processo de parceria com as Assessorias Técnicas. Dentre as Entidades dos movimentos nacionais, algumas possuem em seu “portfólio” a execução de 13 mil unidades habitacionais feitas ao longo de 25 anos de experiência em obras de autogestão dentro de programas que possibilitaram essa atuação. Esse fato revela uma expertise e a apreensão dos métodos com a constru-

19 Modalidade da Compra Antecipada. Segundo IN 36 de julho de 2009: Financiamento destinado à Entidade Organizadora para aquisição de terreno e pagamento de assessoria técnica para elaboração de projetos vinculados à contratação futura do financiamento das pessoas físicas, para produção das unidades habitacionais.

ção de um aprendizado próprio, na forma de Tecnologia Social sobre esse processo particular de construção da moradia, executado de forma participativa.

Nesse panorama, para algumas Entidades, o papel da AT perdeu o caráter de militância e de parceria, passando à função de prestador de serviços,

caso dos processos autogestionários.

Até hoje o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) não tem definido o adequado escopo diante da prática das AT's, que gerenciam a obra de mutirão com autogestão para a provisão habitacional. A obra em autogestão tem por base o processo de produção participativo, com decisões que dependem do grupo gestor, formado pelas comissões de trabalho, cabendo a AT o papel de consultor e orientador das decisões, que são tomadas coletivamente. Para os profissionais da Engenharia Civil, que se dedicam a esse trabalho, a situação é ainda mais cruel. O Crea não reconhece esse tipo de atuação.

A Caixa Econômica, como agente operador, no atendimento caso a caso, quando é de seu interesse, aceita uma RRT (Registro de Responsabilidade Técnica – CAU) ou ART (Anotação de Responsabilidade Técnica – Crea) principal de gerenciamento

de obra, somada a ART's parciais dos serviços técnicos contratados. Em outras situações, tem obrigado a AT a emitir RRT ou ART de responsabilidade técnica integral pela obra. Essa imposição não se aplica ao processo autogestionário, visto que a AT também não é uma construtora e não tem Geric para responder pelo capital investido pelo poder público em uma obra dessa natureza. Novamente vale reforçar que o “sapato ganho é apertado demais” também para as AT's.

COMO FICA A AUTOGESTÃO COM A EMPREITADA GLOBAL?

Essa possibilidade foi nomeada por alguns movimentos de moradia, que defendem a autogestão por “barriga de aluguel”. Por quê? Porque é através do movimento popular que a empresa conquista a obra, sem riscos internos. O risco final da obra é o CNPJ da Entidade Organizadora e não da construtora. Nessa situação, a construtora é uma contratada da EO e não tem relação contratual com a Caixa, assim como a AT.

Se a construtora abandonar a obra, a responsabilidade é da EO, não da empresa contratada nem da Caixa. É dessa forma que juridicamente o programa entende a participação de uma empresa da construção civil dentro da modalidade de autogestão.

Há situações também em que a própria Caixa, representada pela Gerência Técnica, indica o empreendimento que pode ou não ser executado na modalidade de administração direta. Isso se aplica para situações nas quais a EO e a AT não possuem experiência comprovada de construção de edificações

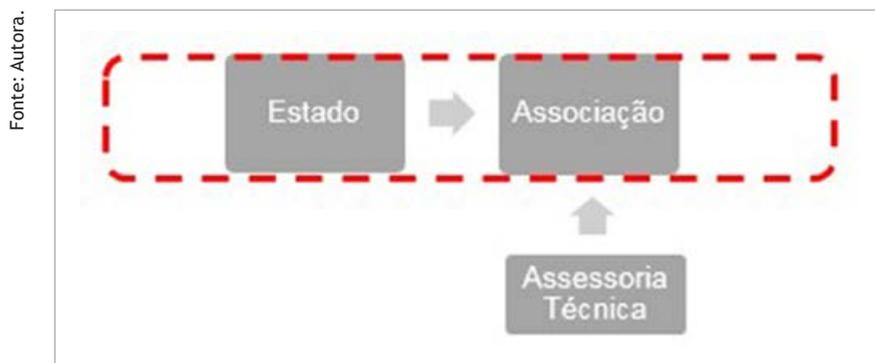


Figura 4: Esquema tripartite de trabalho da autogestão no PMCMV-E.

substituível, quando o grupo administrador da autogestão assim o definir. A Caixa, agente operador do PMCMV-E, reforça essa ruptura e não reconhece a AT na relação contratual. No entanto, isso pode se alterar, dependendo do técnico que analisa o empreendimento e da situação, caso a caso.

Por exemplo, na contratação de um empreendimento por empreitada global, o responsável civil é a construtora na figura jurídica de um CNPJ, que se vincula a um responsável técnico perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea). A Caixa, ao financiar um empreendimento direto para uma construtora, responsabiliza somente a pessoa jurídica por todos os encaminhamentos de uma obra. Para isso essa pessoa jurídica deve ter o cadastro na Gerência de Risco de Crédito da Caixa, conhecido como Geric, emitido pela instituição financeira com uma pontuação diante da capacidade financeira da empresa em produzir unidades habitacionais²⁰.

No PMCMV-E, o CNPJ é de uma Associação, que por sua origem não tem capacitação técnica para responder financeiramente pela obra, mas é responsável pelo conjunto da ação, da mesma forma que uma construtora, sem ter a segurança de um Geric. Para a Caixa, a AT é uma contratada da EO, como qualquer outra empresa, mas deve também se responsabilizar tecnicamente pela obra, assumindo seus riscos no

20 Geric é um certificado de análise de risco de crédito que a Caixa Econômica Federal emite por analisar a capacidade de pagamento das construtoras que demandam operações de crédito. São critérios rigorosos para assegurar a adimplência das empresas. Fonte: <http://construcaoemercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/61/artigo283205-1.aspx>. Acesso 07/11/2016.

similares ao projeto em análise, principalmente para edifícios verticais com elevador.

Quando a EO não possui força política e não está articulada a um movimento de moradia fortalecido, os técnicos da Caixa interferem no processo (inclusive com a indicação da construtora para a empreitada global), apresentam listas e conduzem o processo de escolha. Este é um dos grandes riscos de se fazer essa opção: a EO, as famílias e, principalmente, a AT saem totalmente da gestão e a EO continua responsável pelo empreendimento. Esse é o caso dos Dom José I e II na Zona Sul de São Paulo. Hoje, o Dom José I finalizou a obra e o Dom José II retomou recentemente as atividades após longo processo de paralização, pois a construtora saiu da obra por entender que os custos não eram suficientes para o término dos trabalhos. As famílias aguardaram a Caixa encaminhar pedido de suplementação de verba ao Conselho Municipal de Habitação. Nessa situação, quem fiscaliza o trabalho da construtora? A EO, sem o apoio técnico de uma AT? A Caixa?

CONCLUSÕES

O fato é que, embora o PMCMV-E represente uma conquista dos movimentos populares frente às políticas públicas federais, seu formato faz da Entidade Organizadora refém de um processo sob o qual não tem poder financeiro para responder.

A forma como o PMCMV-E foi equacionado provoca incongruências operacionais, fazendo com que o movimento popular trabalhe ao longo desses anos nas adequações. É grande o número de IN, Portarias e Resoluções do PMCMV-E frente às poucas das outras modalidades do programa. Essas adequações são entendidas como vitórias pelos movimentos de moradia. No entanto, têm aproximado cada vez mais o fazer das Entidades ao fazer das Construtoras; os ganhos não são ganhos estruturais. Um programa habitacional voltado para Entidades com a autogestão, com ou sem mutirão, deve ser específico e estar de acordo tanto com os produtos produzidos (atendimento a famílias com perfis diferenciados) quanto ao processo de produção autogestionário (tempo de construção, reajustes adequados), que não se equiparam ao modo de produção do mercado formal da construção civil.

Na estrutura autogestionária, os dividendos e lucros são socializados coletivamente. Esse é um dos caracteres transformadores dessa proposta. Entretanto, o bem produzido coletivamente tem como resultado um bem individualizado, que se transforma em mercadoria e que pode ser ilegalmente negociado

(contrato de gaveta) depois de entregue ao beneficiário. Essa situação seria evitada se em vez de proibir a venda, um programa como esse, de cunho social, tivesse como base outra propriedade fundiária (como o arrendamento), ou outras formas coletivas que devem ser discutidas, a exemplo das Cooperativas Habitacionais uruguaias.

O programa promoveu uma especialização das Entidades ao longo dos anos representando uma mudança no processo de trabalho autogestionário. Essas exigências fizeram com que as associações procurassem se profissionalizar cada vez mais a fim de responder às necessidades das habilitações dos programas, à administração do dinheiro público, à prestação de contas com o órgão e com as famílias, atendimento às demandas sociais e jurídicas que envolvem os empreendimentos dessa magnitude, sempre sob a pressão do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Desde os anos 1990, os programas públicos estaduais e municipais de São Paulo, como o Programa de Gestão Compartilhada – CDHU –, assim como os programas federais lançados nas gestões do Partido dos Trabalhadores, vêm reforçando o papel das Entidades como empreendedores sociais; o que, de certa forma, subsidia e isenta a responsabilidade pública do atendimento habitacional. Na era das políticas públicas neoliberais, temos um programa habitacional à disposição de quem se habilita. Se a Entidade não procura área, não desenvolve estudo de viabilidade, não atende às suas famílias, não tem habitação!

A tônica do empreendedor social tem sido disseminada pelos programas públicos na era das políticas neoliberais, configurando uma situação de risco para o movimento popular. Trata-se de continuar existindo ou de ser engolido pelas armadilhas do programa. Se a Associação possui uma boa inserção política, pode ficar menos desprotegida. Mas isso não a exime da responsabilidade sobre todos os acontecimentos do processo de construção de um empreendimento habitacional, do qual se habilita.

Quais os riscos?

Ao capacitar-se para a prática da autogestão, com a profissionalização necessária frente às exigências atuais, o movimento pode distanciar-se do seu princípio fundamental. Ao capacitar-se, equipara-se à produção feita pelas empresas privadas.

Ao capacitar-se como agente promotor, aceita a transferência da responsabilidade da produção habitacional do Estado para seu próprio ônus.

Um programa habitacional para autogestão deve ser adequado e não adaptado ao processo de produção de obra nessa modalidade. Qual a perspectiva nos próximos programas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P.; FIX M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. 2009. p.19.
- BARROS, M. C.; TEIXEIRA, C. C.; BUZZAR, M. A.; BOGGI, C. **MCMV Entidades**: possibilidades de participação no acesso à terra urbanizada. Modalidade Compra Antecipada. In: II Congresso Internacional de Habitação Coletiva Sustentável: São Paulo. 2016. V.I. p.582-584.
- BONDUKI, N. **Habitação e Autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro. FASE, 1992.
- CARDOSO, A. L. **Habitação de Interesse Social**: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR,. 2011, p.20-5
- FERREIRA, J.S.W. (Coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**: Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. Fupam. 2012.
- LAGO, L. (Org.). “Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e Contradições”. Observatório das Metrópoles. **Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades**: uma história em construção. Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues. 2012
- OLIVEIRA, F. “O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil”. In: **Novos Estudos CEBRAP**, mar. 2006, n. 74,. Também disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000100005&script=sci_arttext, acesso em ago. /2015.
- RIZEK, C.; BARROS, J. S. “Mutirões autogeridos: construindo e desconstruindo sociabilidades”. In: Frúgoli Jr., H.; Andrade, L. T.; Peixoto, F. A. (org.). **A cidade e seus agentes**: práticas e representações. Belo Horizonte: PUC-Minas/Edusp, 2006.
- ROLNIK, R. (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida**: implantando os instrumentos do estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades. 2010
- SANTO AMORE, C; SHIMBO, L; RUFINO, M.B. (Org.). **Minha casa... e a cidade?**: Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Seis Estados Brasileiros. Observatório das Metrópoles. 2015.
- SANTO AMORE, C. **Lupa e telescópio – O mutirão em foco**: São Paulo, anos 90 e atualidade. São Paulo: FAUUSP (diss. mestrado), 2004.
- TEIXEIRA, C. C. **Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 – FAR Empresas, e Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 – FDS – Entidades**: dois programas e duas políticas. 3º CIHEL Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono, São Paulo, 2015. ■