

## Policy brief

### Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades

#### Objetivos e resultados

O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-E) tem a Caixa Econômica Federal (CEF) como operadora e consiste na destinação de recursos públicos para moradia popular, geridos por Entidades Organizadoras (movimentos sociais e associações). O foco central desta modalidade do Programa não é enfrentar o problema do déficit habitacional, e sim fortalecer a rede associativa de uma forma mais ampla, e ela tem sido saudada como uma conquista por movimentos sociais de moradia. A espinha dorsal do MCMV-E está na ideia da participação como forma de organização popular. A trajetória participativa no Brasil focou prioritariamente na *deliberação* sobre as políticas públicas (em conselhos, conferências, planos diretores, orçamento participativo etc.). A experiência do MCMV-E traz novos desafios ao propor a participação na *execução* de um Programa. Segundo as normativas do MCMV-E, essa participação se realizaria em dois planos: o dos movimentos sociais (chamados de Entidades Organizadoras - EOs) e o das famílias beneficiárias. No caso da participação dos movimentos como gestores da política (isto é, enquanto EOs), o que se espera é o fortalecimento de redes associativas já constituídas. No caso das famílias beneficiárias, o que se busca é fazer do processo de aquisição da moradia, um processo para conquista de noções mais ampliadas de cidadania e direitos, promovendo a organização dos indivíduos.

O *problema* enfrentado por esta pesquisa foi investigar em que medida a implementação do MCMV-E possibilitou de fato o fortalecimento das EOs do projeto e a organização dos moradores.

O *objetivo geral* da pesquisa foi entender se as expectativas dos idealizadores do programa (incluindo aqui os próprios movimentos sociais que ajudaram a desenhá-lo), fundamentadas na autogestão, foram cumpridas. Segundo estas expectativas haveria, de um lado, o fortalecimento do movimento ou da rede associativa em seu entorno e, de outro, uma participação efetiva dos beneficiários no processo de gestão da obra e nos seus resultados, ou seja, uma obra de melhor qualidade, com moradores mais integrados entre si, com maior permanência no território, com menor inadimplência e, em geral, mais sensíveis ao associativismo e à defesa dos direitos de cidadania.

A *metodologia de pesquisa* utilizada foi qualitativa. Realizamos um estudo de caso na cidade de Campinas, no empreendimento Residencial Novo Mundo II, no bairro homônimo, na região do Campo Grande. Para isso, realizamos entrevistas com lideranças e funcionários articulados em torno da Cooperativa Araras (EO do empreendimento), e com gestores do MCMV-E na CEF. Realizamos, ainda, visitas ao empreendimento e conversas com seus moradores, que resultaram em diários de campo, bem como recorremos à análise documental e à revisão bibliográfica.

A *principal conclusão é que*, neste caso do Residencial Novo Mundo II, a execução da obra contribuiu para o fortalecimento da Cooperativa Araras institucionalmente: o principal líder da Cooperativa foi eleito vereador em 2012, o grupo articulado em torno da Cooperativa conseguiu fazer um cadastro de possíveis moradores, eles se conectaram ao programa federal e se aproximaram de outros movimentos de moradia na cidade e fora dela. Entretanto, não é possível dizer que houve um engajamento de fato dos futuros moradores na gestão da obra, isto é, não foram realizados os princípios da autogestão. Até houve algum esforço por parte da entidade nessa direção, com cursos, informações, reuniões abertas. Mas este esforço não foi suficiente. Atribuímos a isso dois fatores principais: a) em torno da Cooperativa Araras não havia previamente um movimento de moradia forte, nem um repertório claro de defesa de direito à moradia junto aos futuros beneficiários. As pessoas organizaram-se em torno da Cooperativa Araras para lutarem pela regularização de seus imóveis perante a CEF, e garantir seus direitos como moradores. Assim, a Cooperativa não tinha uma experiência como movimento social – nem, tampouco, uma “base social” – que mobiliza outros sujeitos para conquistarem suas casas. Isso pode parecer um detalhe, mas de fato neste caso fez diferença, porque o desenho do programa exige que no pouco tempo da construção da obra se “crie” uma comunidade; b) não houve, por parte da EO, a capacidade de construir essa base durante o empreendimento. As reuniões eram majoritariamente informativas, pouco frequentes e não envolviam de fato as pessoas no processo. Além disso, ao contratarem uma construtora para executar a obra, a entidade e os próprios moradores se alienaram do processo de produção da casa e do modelo da autogestão.

**Implicações políticas específicas:** Alertamos que nossos estudos ainda precisam ser aprofundados, com novas pesquisas complementares sobre outros empreendimentos do MCMV-E. Mesmo com esta ressalva, a partir do estudo de caso exploratório em Campinas e da leitura bibliográfica, fazemos as seguintes sugestões ou recomendações. Primeiro, é possível apreender que o MCMV-E da maneira como está desenhado hoje pode ou não alcançar seus objetivos. Como no caso estudado, é possível que o fortalecimento institucional da EO não venha necessariamente acompanhado da participação efetiva dos moradores. Como consequência, de um lado, pode-se reduzir as expectativas sobre o Programa, assumindo que uma “comunidade” não se cria em pouco tempo, e mudanças em termos de cidadania necessitam de mais tempo e mais investimento. É importante lembrar que é muito difícil que um ideal autogestionário consiga prosperar num cenário cujos valores e práticas lhe são contrários.

De outro lado, pode-se promover alguns incrementos ao programa, tais como, a) rever o regime de “empreitada global” como modalidade de construção, uma vez que ele parece dificultar o envolvimento das famílias em processos de organização comunitária; b) exigir que a participação dos futuros moradores se dê de fato desde a concepção do projeto, ou seja, que a autogestão não seja apenas uma possibilidade do programa, mas que seja obrigatória; c) que o processo de cadastramento de entidades seja mais rigoroso, incluindo somente aquelas que tenham experiência de organização popular e luta em torno de direitos; d) que haja processos formativos, sistematização de experiências e produção de materiais sobre como promover processos autogestionários. Seria desejável que estes processos formativos fossem feitos pelo próprio movimento. Obtivemos a informação no campo desta pesquisa de que a União Nacional por Moradia Popular fará uma iniciativa como esta. Este tipo de iniciativa poderia

contar com recursos públicos, e ser mais difundido; e) que haja maior controle de qualidade da obra, tanto por parte da EO e dos futuros moradores quanto da própria CEF, fortalecendo as comissões de acompanhamento de obra e determinando a periodicidade de suas reuniões e sua dinâmica de funcionamento.

Por fim, levando em conta este estudo de caso e a bibliografia recente produzida sobre o MCMV-E, reforçamos o que outros estudos têm afirmado: para que a política habitacional avance é fundamental enfrentar o problema fundiário, que se expressa na dificuldade das EOs encontrarem terrenos bem localizados, em áreas urbanizadas e com infraestrutura, pois, na prática, hoje quem regulamenta as políticas é o mercado de terras e a prática da especulação imobiliária. Nesta direção, é preciso retomar com força a agenda da reforma urbana no país, fortalecendo o planejamento urbano e a regulação sobre os territórios, com papel central dos municípios e, principalmente, de instrumentos de participação popular. A lógica de projetos desconectados desta agenda tem altos custos, já que a disputa de terrenos no mercado deixa os movimentos sociais em extrema desvantagem.

**Implicações políticas gerais:** Ao analisarmos os objetivos do MCMV-E (que pressupõe que, ao executarem uma política pública, tanto o movimento social se fortalece quanto os futuros moradores ficam mais conscientes dos seus direitos), nos damos conta de que no Brasil, com os governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT) desde 2003, passaram a existir muitos outros programas – propostos em geral por movimentos sociais, que integram ou são muito próximos do PT – que procuram fortalecer a sociedade civil via execução de políticas. Dentre esses programas estão, por exemplo, a construção de cisternas no semi-árido; políticas culturais para a cultura popular e periférica; chamadas de ATER (Assistência Técnica em Extensão Rural) feitas pela sociedade civil; programa de proteção ambiental feito por indígenas e quilombolas, entre muitos outros. São programas que, assim como o MCMV-E, preveem o repasse de recursos públicos para pequenas entidades da sociedade para a execução de políticas públicas. Os desafios aqui se dão em várias ordens; destacamos dois. Primeiro, são programas que supõem o conhecimento prévio das entidades sobre o tema e forte articulação prévia com a sociedade local. Estas suposições talvez sejam exigentes demais, e, ao menos a partir deste estudo de caso, diríamos que, para se realizarem, seria necessário maior investimento público e dos próprios movimentos na qualificação das entidades, tanto para construção das obras quanto para a mobilização e organização social. Segundo, seria necessário um novo marco regulatório para a sociedade receber estes recursos. Hoje, estas entidades estão sujeitas ao mesmo marco regulatório de uma prefeitura ou empresa, o que tem inviabilizado e dificultado receber o recurso, gastá-lo e prestar contas. É evidente que é preciso ter controle público sobre as entidades, afinal trata-se de recurso público. Mas, atualmente, o conjunto de burocracias e exigências legais (contábeis, cartoriais etc.) tem dificultado, quando não inviabilizado, a realização das políticas públicas. A discussão de um novo marco regulatório tem andado no país, mas a passos muito lentos, gerando denúncias e processos jurídicos contra entidades da sociedade.

Por fim, destacamos que é preciso enfrentar o problema fundiário, de concentração de terras que afeta tanto o campo quanto as cidades. Sem reforma urbana e agrária é quase impossível que propostas autogestionárias frutifiquem.

**Autores:**

Luciana Tatagiba, professora Dra do Departamento de Ciência Política (IFCH, Unicamp), email: [lucianatatagiba@uol.com.br](mailto:lucianatatagiba@uol.com.br)

Ana Claudia Teixeira, doutora em Ciências Sociais (Unicamp). Email: [anatex99@uol.com.br](mailto:anatex99@uol.com.br)

Karin Blikstad, doutoranda em Ciência Política (Unicamp). Email: [karin.blikstad@gmail.com](mailto:karin.blikstad@gmail.com)

Stella Paterniani, Mestra em Antropologia Social (Unicamp). Email: [stella.paterniani@gmail.com](mailto:stella.paterniani@gmail.com)