



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

HABITAÇÃO EM ÁREA CENTRAL VIA PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES. Alternativas possíveis

Autores:

Adelcke Rossetto Netto - Integra Desenvolvimento Urbano - adelcke.rossetto@integraurbano.com.br
Camila D'Ottaviano - FAUUSP - camila.dottaviano@gmail.com

Resumo:

Este artigo é fruto de pesquisa sobre a importância e viabilidade de habitação de interesse social (HIS) em área central, como forma de requalificação do espaço urbano e principalmente como garantia do direito à moradia e direito à cidade, na produção de uma cidade mais democrática e humana. A partir da análise de um estudo de caso paradigmático - o edifício Dandara, viabilizado via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades na área central da cidade de São Paulo - o artigo pretende contribuir para o debate sobre a forma de produção do PMCMV, o papel dos movimentos de moradia, suas lutas históricas e suas “pequenas conquistas”, e os desafios permanentes.



HABITAÇÃO EM ÁREA CENTRAL VIA PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

Alternativas possíveis¹

PREÂMBULO

Este artigo é fruto de pesquisa sobre a viabilidade de habitação de interesse social (HIS) em área central iniciada em 2014. A pesquisa visava inicialmente analisar alternativas possíveis de habitação de qualidade para a população de baixa renda em áreas centrais, seja através de provisão pública, seja através de parcerias público-privadas (PPPs). Durante seu desenvolvimento, em função de experiências paradigmáticas que estavam acontecendo na cidade de São Paulo, o objeto central da pesquisa acabou sendo o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) e sua forma de produção, o papel dos movimentos de moradia, suas lutas históricas e suas “pequenas conquistas”. A pesquisa, durante todo seu percurso, teve como objetivo fazer uma análise construtiva e não apenas do Programa, destacando as poucas conquistas e apontando possibilidades de ampliação dos casos de sucesso.

Sendo o PMCMV um programa federal, não é possível dissociá-lo do contexto político nacional vivenciado a partir de 2016, com o impeachment da Presidente Dilma (2011-2016), e a manutenção do Programa dentro do Governo Temer (2016-2018), mesmo com modificações. Este artigo, portanto, está circunstanciado num momento bastante especial da história brasileira recente. Finalizamos este artigo passados poucos dias da eleição de um presidente de extrema-direita, que se valeu de discursos convenientemente mesclados por bravatas, provocações e possíveis propostas, mas que cujas promessas tanto quanto as omissões programáticas causam apreensão e incertezas – ausência da pauta urbana e habitacional em seu Plano de Governo, ameaça verbal ao ativismo social e proposta de criminalização do movimentos sociais, sejam eles do campo ou da cidade².

Mesmo sabendo que todas as reflexões e análises contidas neste artigo correm o risco de serem datadas e, pior, ultrapassadas, entendemos ser importante seguir nas

¹ Esta pesquisa contou com o apoio da FAPESP.

² No dia 07 de outubro de 2018, logo após a divulgação do resultado do primeiro turno das eleições presidenciais, o então candidato Jair Bolsonaro declarou em seu *facebook* “Vamos botar um ponto final em todos os ativismos do Brasil”.

reflexões e análises que tenham como objetivo defender políticas públicas habitacionais de qualidade para a população de baixa renda e ao mesmo tempo fazer a defesa da atuação dos movimentos de moradia.

POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL RECENTES NO BRASIL:

Estatuto da Cidade, Função Social da Propriedade e Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2001, após mais de uma década da aprovação da nova Constituição, é aprovado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257), resultado direto de duas décadas de mobilização política e participação popular sobre temas como política urbana e direito à cidade. A aprovação do Estatuto regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, representou um novo marco regulatório para a política e gestão urbanas brasileiras, definindo instrumentos que visavam garantir o direito à cidade, o direito à moradia digna, a função social da propriedade e a democratização da gestão urbana.

Desde então, a definição precisa sobre o conceito de *função social da propriedade* vem sendo considerada um dos avanços principais do Estatuto. A função social da propriedade era, até então, apenas uma ideia já prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Carta de 1988, que merecia regulamentação para se tornar um conceito mais explícito e de fácil aplicabilidade, o que somente aconteceu com o Estatuto. A sua conceituação tinha como meta proporcionar novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade (D'OTTAVIANO & QUAGLIA-SILVA 2010).

A ideia de função social da propriedade envolve a prevalência do interesse social, do bem coletivo e do bem-estar da coletividade, bem como a persecução e consecução da regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por populações de baixa renda” (Estatuto, parágrafo único do artigo 1o e inciso XIV do artigo 2o) (DALLARI & FERRAZ, 2006, p. 145).

Os anos 2000 e 2010 foram de muita expectativa no que diz respeito às questões urbanas e, em especial, às questões habitacionais. A aprovação do Estatuto da Cidade gerou uma expectativa positiva de que os avanços legais, como a função social da propriedade, os novos planos diretores e, em especial, a aplicação dos instrumentos urbanísticos recém-regulamentados³, fossem alterar a forma de produção/crescimento das cidades e de acesso à moradia para a população de baixa renda no país.

³ Tais como o IPTU Progressivo, Direito de Preempção, Parcelamento, edificação e utilização compulsória, Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, além da efetivação da Função Social da Propriedade.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades. Em 2005, foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), exigindo então Planos Municipais e Estaduais de Habitação, bem como fundos próprios de HIS, fiscalizados através dos conselhos de habitação nas diferentes esferas. Em 2009 foi finalizado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) que se tornou rapidamente inócuo com o lançamento, no mesmo ano, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que incorporou todos os demais programas habitacionais vigentes⁴ e previa a construção de um milhão de novas moradias, com subsídio a fundo perdido para a população com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009) se propunha financiar a construção de 1 (um) milhão de novas moradias. Em meio à crise econômica, o governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) apostou no investimento público como forma de reverter os impactos gerados pela crise norte-americana de *subprimes* (2008). O Programa pretendia enfrentar dois problemas distintos: diminuir o déficit habitacional (em torno de 5,5 milhões de moradias) e impulsionar a indústria da construção civil, com geração de empregos e incremento de capital.

Com três fases distintas - PMCMV 1 (2009), com a meta de construção de 1 milhão de novas unidades habitacionais; PMCMV 2 (2011), com a meta de 2 milhões de novas unidades; e PMCMV 3 (2016), com a meta de 2 milhões de unidades - o PMCMV⁵ é o maior e mais abrangente programa habitacional criado no país desde a extinção, em 1985, do Banco Nacional de Habitação – BNH.

Entre julho de 2009 e julho de 2018, o programa contratou 5.357.940 milhões de unidades⁶ para diferentes faixas de renda⁷, suplantando outros programas habitacionais, que desapareceram ou foram por ele incorporados.

O PMCMV ofereceu de forma inédita subsídio público a “fundo perdido” para famílias sem renda suficiente para acessar o crédito habitacional. Esse segmento, beneficiado com

⁴ Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa Crédito Solidário (PCS), e Provisão Integrada à Urbanização de Favelas dentro do PAC, bem como as “natimortas” linhas programáticas propostas pelo PlanHab 2009.

⁵ Cada fase define metas parciais sem indicar se a meta anterior já foi atingida. Em 2017 foi reeditado o PMCMV 3, com a ampliação das faixas de renda atendidas pelo Programa, dos valores das unidades e com uma meta de contratação de 610 mil unidades. As alterações de 2017 serão analisadas no final do artigo.

⁶ Fonte: Ministério das Cidades/Portal da Transparência, 02 de outubro de 2018.

⁷ Faixa 1 – famílias com renda em 0 e 3 salários mínimos (SMs) ou R\$ 1.395,00 / US\$ 697,50; Faixa 2 – famílias com renda entre 3 e 6 SMs ou de R\$ 1.396,00 a R\$ 2.790,00 / US\$ 698,00 a US\$ 1.395,00; e Faixa 3 – famílias com renda entre 6 e 10 SMs ou de R\$ 2.791,00 a R\$ 4.900,00 / US\$ 1.395,50 a US\$ 2.450,00 (a conversão em dólares foi feita a partir do câmbio no dia 09 de julho de 2009, data de lançamento do PMCMV 1 – Fonte: UOL Economia). Em 2016, foi criada uma quarta faixa de renda: a Faixa 1,5, destina a famílias com renda de até R\$ 2.350,00.



altíssimo subsídio (até 95% do valor da unidade), foi nomeado de PMCMV-Faixa 1 e, apesar de atender famílias que representam a maior parcela do déficit habitacional do país (aproximadamente 90%), respondeu por apenas 25% do investimento total do Programa ou 38,8% das unidades contratadas.

A Faixa 1 do Programa previu originalmente dois modelos de operação: um a partir da ação dos governos locais, associados a empresas construtoras, alimentado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); outro a ser encampado pelas próprias famílias organizadas em associações e cooperativas, alimentado pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O PMCMV-FAR tornou-se o modelo predominante, com as construtoras assumindo a ação promotora sem participação do governo local que, muitas vezes, era um agente omissivo, ou fazia apenas o necessário para facilitar as operações das construtoras (FLACH 2016).

Por ser um programa anticíclico, se destina à produção em larga escala de moradias por grandes construtoras, em especial na Faixa 1, em que o ganho se dá através da produção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades, onde o valor da terra é mais barato. Por conta deste modelo, as tipologias habitacionais foram sistematicamente replicadas, minimizando custos de projeto e ampliando os ganhos de escala e fundiários, reproduzindo o modelo de produção dos grandes conjuntos habitacionais periféricos dos anos 1970 e 1980.

Com o fim dos demais programas habitacionais federais vigentes, após o lançamento do PMCMV houve uma importante pressão dos movimentos sociais organizados de moradia pela continuidade de um programa federal de autogestão nos moldes do Programa Crédito Solidário (PCS). Após negociação com os movimentos de moradia, o governo federal criou o subprograma Entidades: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E). O PMCMV-E foi estruturado de forma semelhante ao PCS, inclusive no que diz respeito ao público alvo (famílias com renda de até 3 salários mínimos) e a forma de acesso unicamente através de entidades organizadas, com o uso de verba do Fundo de Desenvolvimento Social (D'OTTAVIANO & ROSSETTO NETTO, no prelo; PASTERNAK & D'OTTAVIANO 2014).

Tabela 1 - Programa Minha Casa, Minha Vida - Julho 2009 a julho 2018.

| Faixa | Nº UH Contratadas | % | Valor Contratado (R\$) | % |
|------------------------|-------------------|----------------|------------------------|----------------|
| Faixa 1 | 1.855.324 | 34,63% | 89.322.835.337 | 20,44% |
| Faixa 1,5 | 118.930 | 2,22% | 14.702.803.395 | 3,37% |
| Faixa 2 | 2.745.817 | 51,25% | 272.805.424.516 | 62,44% |
| Subtotal Faixa 3 | 637.869 | 11,91% | 60.095.409.647 | 13,75% |
| TOTAL | 5.357.940 | 100,00% | 436.926.472.895 | 100,00% |
| PMCMV-Entidades | 78.151 | 1,46% | 2.214.647.949 | 0,51% |

Fonte: Ministério das Cidades/Portal da Transparência, 02 de outubro de 2018. OBS: Os dados para Faixa 1,5 são relativos aos anos 2016, 2017 e 2018. Para as demais Faixas os dados são relativos a todo o período.

De acordo com o desenho do Programa, foram destinados ao Entidades apenas 2% do total de recursos direcionados ao PMCMV. Porém, de acordo com dados do Ministério das Cidades (Tabela 1), do total de recursos contratados pelo PMCMV nos seus 10 anos de existência, apenas 0,51% foram destinados ao Entidades, totalizando 78.151 unidades contratadas.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES

O PMCMV-E destina-se ao atendimento habitacional de famílias de baixa renda⁸ organizadas em associações ou cooperativas habitacionais com experiência comprovada na área e devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades. Dentre as modalidades do PMCMV-E destacam-se: a *Compra Antecipada*, que viabiliza a compra do terreno e o pagamento de assistência técnica; e a *Construção ou Requalificação* de prédio habitacional. Seus recursos (não onerosos) são oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), provenientes do Orçamento Geral da União (OGU).

Segundo o Ministério das Cidades, o PMCMV-E tinha como objetivo

atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”. Seria operado “por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.” O Programa poderia “ter contrapartida complementar de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado.”⁹

O Programa estabelece três critérios de priorização para a formação da demanda e seleção dos beneficiários: famílias residentes em área de risco ou insalubres, ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar ou compostas por pessoa portadora de necessidades especiais. A Entidade responsável pelo projeto pode também definir três critérios adicionais para a seleção das famílias, que deverão ser aprovados em assembleia específica. O Programa define ainda que um mínimo de 3% das unidades deve ser destinado ao atendimento a idosos.

⁸ O parâmetro utilizado é o limite máximo de renda bruta das famílias, o qual passou por atualizações a cada edição do programa. No PMCMV-1 a renda era de R\$1.395,00 (US\$ 697,50), para o PMCMV-2 o limite era de até R\$1.600,00 (US\$ 993,80), e no PMCMV-3 é R\$1.800,00 (US\$ 497,20). [Conversões para o dólar baseadas no câmbio no dia de lançamento das edições do Programa – Fonte: UOL Economia]. É possível notar que durante o período de implementação do PMCMV (2009-2016), a moeda brasileiras (Real) teve um primeiro ciclo de valorização frente ao dólar (2011/2012) seguido de um processo contínuo de desvalorização desde então. Porém se considerarmos apenas o valor do financiamento em reais, este teve aumento nominal no período.

⁹ Disponível em www.cidades.gov.br.



Para a operação do contrato, o Programa exige que a Entidade/Movimento crie duas Comissões: a “de Representantes” (CRE)¹⁰, responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento; e a “de Acompanhamento de Obras” (CAO)¹¹ responsável por acompanhar os trabalhos técnicos. Estas comissões devem ter membros distintos e devem prestar contas às famílias beneficiárias. A formação das comissões deve preceder a contratação do financiamento.

Para a execução das obras, a Entidade pode escolher entre quatro regimes distintos de construção: a autogestão por (1) autoconstrução, por (2) mutirão¹² ou por (3) administração direta; ou a (4) cogestão através da empreitada global da obra a ser feita por empresa construtora. As opções de autogestão ou empreitada global, no entanto, têm uma diferença fundamental: para todas as opções ligadas à autogestão há uma redução de 8% no valor máximo do financiamento. Apenas na opção pelo regime de empreitada global é possível solicitar o valor máximo do financiamento definido pelo Programa.

No processo de formatação do Programa, verifica-se que a demanda pela garantia da autogestão confere à Entidade Organizadora o protagonismo do PMCMV, fazendo com que os movimentos acabem sendo responsáveis mais por seus ônus do que pelo pelos bônus, aproximando o Entidades da estrutura do PMCMV-Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), com o agravante de que as Entidades não são empresas com interesse econômico.

No PMCMV-E, o agente promotor acaba por concentrar os papéis que no PMCMV-FAR são destinados às construtoras (viabilização, aprovação, execução de obra e regularização das unidades) e às prefeituras (indicação da demanda e trabalho técnico social). Entre todas essas funções, apenas a organização e indicação da demanda era um papel originalmente atribuído aos movimentos de moradia. No caso das cooperativas habitacionais tem-se uma compatibilidade maior com os objetivos e práticas próprias do agente¹³. De todo modo, se no caso do PMCMV-FAR já se duvidava da compatibilidade do agente promotor com o escopo dos trabalhos esperados em cada operação, no caso do PMCMV-E esse questionamento torna-se gritante, pois espera-se que uma associação de luta por moradia consiga responder às questões operacionais alheias a seus conhecimentos, capacidades organizacionais e financeiras. E esta é a principal razão pela qual poucas entidades de fato conseguem acessar o Programa. (ROSSETTO NETTO, 2017)

¹⁰ A CRE é composta por no mínimo três participantes, sendo um membro dirigente da EO e dois membros que compõem a demanda do empreendimento em questão.

¹¹ A CAO não pode ser formada pelos mesmos participantes da CRE e, normalmente, é formada por famílias que compõem a demanda. Sua função é acompanhar a execução das obras, a segurança, os materiais utilizados, ou o desenvolvimento do empreendimento na modalidade de compra antecipada.

¹² Forma de organização da própria demanda (futuros moradores) no trabalho coletivo para a produção das moradias.

¹³ O movimento de moradia é um movimento social, organizado a partir da demanda por moradia, que reivindica o atendimento através de Políticas Públicas. Já as cooperativas são um agente produtivo, formado associativamente por famílias para a produção de suas casas, podendo ou não atuar através de um Programa Habitacional.



A partir da prática cotidiana¹⁴ na execução do Programa e da análise das demais experiências brasileiras, é possível identificar quatro gargalos e desafios principais enfrentados pelos movimentos e suas assessorias técnicas para operação do PMCMV-E: (i) o acesso à terra bem localizada e a um custo acessível; (ii) a reprodução de soluções de mercado para empreendimentos de habitação de interesse social; (iii) a obrigatoriedade dos movimentos de moradia em assumirem funções normalmente executadas por empreendedores profissionais (construtoras e incorporadoras); (iv) a alteração do papel histórico das Entidades na luta pelo direito de moradia.

O *acesso à terra* tem sido uma dificuldade real do processo de contratação dos projetos, sobretudo em cidades com mercado imobiliário bastante dinâmico como o caso de São Paulo e que vem sendo intensificado pela existência de crédito e pela abertura de capitais de empresas incorporadoras/construtoras na Bolsa. As entidades travam uma disputa direta com o mercado imobiliário pela compra de terrenos. Como resultado, os imóveis disponíveis para compra por parte dos movimentos (entidades) geralmente apresentam problemas ambientais, restrições de legislação ou mesmo documentação incompleta, o que implica em esforços adicionais. Ainda com relação à disputa por terras verifica-se que os valores praticados pelo Programa criaram valores piso de negociação dos terrenos e passam a atrair, além de agentes tradicionais, as empresas de capital aberto que formam “bancos de terras” e, para tanto, contam com volume de recursos desproporcional ao dos movimentos. Ao mesmo tempo, cobra-se a presença e atuação dos governos municipais no acesso à terra, se não com a doação de terrenos, ao menos ajudando na mediação e facilitação de compra, ou ainda garantindo a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade na viabilização da compra de terrenos melhor localizados.

O acesso à terra bem localizada por parte dos movimentos de moradia depende, portanto, da convergência de um “ambiente” municipal favorável e estruturado, que conte com legislação urbana, instrumentos urbanísticos, interesses políticos e aparato técnico burocrático adequado (JESUS, 2015; TATAGIBA, 2015). O PMCMV não auxilia na consolidação de uma Política Fundiária adequada, pois o mecanismo de controle fundiário pelo agente financiador se dá apenas através da exigência da provisão de redes de água e esgoto, além de via de acesso pavimentada às glebas onde serão implantados os empreendimentos. A experiência paulistana mostra que a participação das esferas estaduais e municipal neste processo são pontuais e insuficientes¹⁵.

Nesse sentido duas medidas, uma do governo federal e outra do governo municipal merecem destaque. Em 2007 Lei Federal nº 11.481 de 31 de maio de 2007 (Medida Provisória nº 335 de 2006) regulamentou o uso de patrimônio da União para fins de moradia de interesse social.

Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

¹⁴ A *Integra* é o escritório responsável pelos três únicos projetos aprovados na área central de São Paulo pelo PMCMV-FAR e PMCMV-E, assessorando a ULCM-Unificação de Lutas de Cortiço e Moradia: Iracema Eusébio e Dandara (*Requalificação* de prédio existente) e Maria Domitila (construção nova)-.

¹⁵ E note-se que, até 2015, São Paulo foi a única cidade e o único Estado a proporcionar formalmente, e de forma estruturada, alguma contrapartida para os empreendimentos da Faixa 1



a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.” (NR)

Art. 18º - II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

O empreendimento analisado a seguir – edifício Dandara - só foi possível justamente devido a aplicação da lei 11.481/2007.

Na cidade de São Paulo há outra ação de destaque no acesso à terra. Com a crise econômica e a diminuição dos recursos federais do PMCMV, em 2015, a Prefeitura de São Paulo reorienta sua atuação frente ao programa coordenada com o Governo Federal e disponibiliza imóveis às entidades habilitadas no Ministério das Cidades, de âmbito local e reconhecidamente atuantes na questão habitacional, de modo a operar a única modalidade do PMCMV com orçamento para aquele ano. Através de Chamamentos Públicos, dois em 2015 e outros dois em 2016, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), disponibilizou imóveis públicos ou em desapropriação para viabilização de empreendimentos dentro do MCMV-Entidades¹⁶. No total foram disponibilizados 102 imóveis, entre terrenos e edifícios, estimando-se produzir 13.416 unidades habitacionais (ROSSETTO NETTO, 2017).

A adoção de *soluções de mercado* também é um problema tanto em função do formato tipo condomínios fechados usualmente utilizados pelos empreendimentos para diminuição dos custos de viabilização, quanto no momento de contratação da obra. O desconto de 8% no valor final das unidades para as opções de autogestão, somado à vivência, por parte dos movimentos, de experiências difíceis no momento da contratação por administração direta, induz a modelagem por empreitada global, na tentativa de excluir os riscos operacionais, algo que não é garantia de sucesso (Rossetto-Netto, 2017).

¹⁶ Dentre os imóveis disponibilizados encontram-se terrenos periféricos e centrais, próprios da Cohab/SP, imóveis em desapropriação, ou com DIS (Declaração de Interesse Social para Desapropriação) emitida, bem como imóveis icônicos na luta do movimento de moradia, ocupados, como o Hotel Cambridge, o Edifício Prestes Maia e o Lord Hotel.



Uma terceira questão se coloca: como a Faixa 1 não é atendida exclusivamente pela iniciativa privada, os agentes públicos e as associações de moradores, por vezes, acabavam fazendo o papel de corretores de imóveis, “apresentando” áreas a construtoras a fim de viabilizar novos empreendimentos.

Com a estrutura vigente do Programa, os movimentos por moradia passaram de atores à agentes, ficando responsáveis por funções originalmente destinadas aos empreendedores – incorporadoras e construtoras -, tendo a exigência adicional de fazê-lo de forma mais eficaz, uma vez que as margens de viabilização são muito reduzidas, dificultando ainda mais todo o processo. Desta forma, as entidades vêm sendo atreladas a construtoras (ou pseudo construtoras) que se valem da oportunidade para montagem e repasse de seus negócios.

Altera-se, portanto, o papel desempenhado historicamente pela Entidades na luta pelo direito à moradia, com o deslocamento da sua militância para ação operacional imposta pelo Programa, exigindo empenho e cuidados com aspectos de gestão que impedem ou dificultam o aprofundamento da sua atuação política. E mesmo nesse processo “operacional” as Entidades passam por reveses, como os ataques da grande imprensa frente à prática de contribuição financeira das famílias ou de militância política como critério para atendimento, ambos permitidos pelo Programa, seja na composição de contrapartida exigida pela operação para viabilizar o empreendimento (Camargo, 2016) quanto na pontuação de participação das famílias nas atividades da Entidade (Jesus, 2015).

Tabela 2 - Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades - Julho 2009 a julho 2018

| Ano de Contratação | Nº UH Contratadas | Valor Contratado (R\$) |
|--------------------|-------------------|------------------------|
| 2009 | 309 | 2.937.581 |
| 2010 | 7.715 | 73.890.623 |
| 2011 | 2.988 | 92.350.528 |
| 2012 | 7.751 | 182.608.289 |
| 2013 | 16.382 | 324.302.240 |
| 2014 | 18.737 | 484.559.011 |
| 2015 | 6.638 | 243.372.997 |
| 2016 | 11.776 | 346.780.777 |
| 2017 | - | - |
| 2018 | 5.855 | 463.845.904 |
| TOTAL | 78.151 | 2.214.647.949 |

Fonte: Ministério das Cidades/Portal da Transparência, 02 de outubro de 2018.

Na prática, do ponto de vista quantitativo, conforme dados das Tabelas 1 e 2, a modalidade Entidades do PMCMV tem sido pouco significativa tanto em relação ao volume de recursos contratados (0,51% do total do programa) quanto ao número total de unidades produzidas (menos de 1,5% do total contratado). Além disso os últimos dois anos

apresentaram numa insignificante de contratações, com nenhuma contratação realizada em 2017 e pouco menos de 6 mil unidades em 2018¹⁷.

Apesar desse quadro pouco animador, analisaremos a seguir um projeto viabilizado pelo Entidades na cidade de São Paulo que consideramos paradigmático: o edifício Dandara, projeto viabilizado a partir da parceria entre a assistência técnica Integra e o movimento Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM).

A EXPERIÊNCIA PAULISTANA: autogestão na área central

A realização de habitação social na área central de São Paulo está em grande parte associada à atuação política dos movimentos de moradia¹⁸. O movimento mais antigo em atividade na região central paulistana é a ULCM, que também conseguiu produzir através do PMCMV-E. Até 2017, a parceria Integra-ULCM foi a responsável pelos três únicos projetos contratados na área central de São Paulo pelo PMCMV-FAR e PMCMV-E: Iracema Eusébio¹⁹ e Dandara (*retrofit* de prédio existente) e Maria Domitila (construção nova). Entre as contratações realizadas em 2018, existem três²⁰ novos projetos de requalificação de edifícios existentes na área central da cidade que envolvem outros movimentos de moradia e assessorias técnicas.

Os edifícios Iracema Eusébio e Dandara, ambos localizados no centro da cidade, na região da República/Santa Ifigênia, foram viabilizados após momentos de ocupação, pela ULCM, dos edifícios, até então vazios, seguidos de longos períodos de negociação. O edifício Maria Domitila, com obra ainda em andamento, é uma construção nova, localizada em terreno no Brás. O projeto também é resultado de uma longa luta, com diversas ocupações e reintegrações de posse, sendo a primeira realizada pelo movimento em 2000.

Todos os projetos só foram viabilizados em função de negociação e parceria com o poder público federal. O Iracema Eusébio era um edifício funcional do INSS que foi comprado pelo Ministério das Cidades para viabilização habitacional. O Dandara é um projeto de reconversão realizado em edifício pertencente ao patrimônio da União (o edifício era a antiga sede do Tribunal Regional do Trabalho - TRT). O Maria Domitila está sendo construído em terreno originalmente pertencente ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

¹⁷ Frente ao pequeno número de empreendimentos contratados através do PMCMV-E, Camargo (2016) questiona se valeu a pena essa alteração do papel histórico dos movimentos e de sua militância para a viabilização desses contratos. Garante-se a autogestão mas torna difusa a atuação dos movimentos, ficando presa ao emaranhado operacional do Programa. Ao mesmo tempo, é inegável a qualidade e diferenciação atingida pelos projetos.

¹⁸ As iniciativas do movimento organizado por moradia defende diretamente esta bandeira desde as décadas de 80 e 90 do século passado, e conseguiu inseri-la na política pública com realizações concretas através do programa PAR no começo dos 2000, e mais recentemente pelo PMCMV-E.

¹⁹ A autogestão não esteve presente no processo de viabilização do Iracema Eusébio, apenas nos empreendimentos mais recentes da ULCM.

²⁰ São os projetos de reforma do Hotel Cambridge, Hotel Lord e Edifício Prestes Maia.

Edifício Dandara

O estudo do caso específico do Edifício Dandara busca elucidar e aprofundar questões levantadas na análise sobre o PMCMV-E, uma vez que este é o primeiro empreendimento²¹ concluído pelo Programa, até o momento, no Centro de São Paulo.

A análise foca no processo de viabilização, seleção, contratação e obra do Edifício Dandara, tendo a Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM) como Entidade Organizadora (EO) e a Integra como assessoria técnica.

O projeto do Edifício Dandara, localizado na avenida Ipiranga 1225 e a poucos minutos de caminhada do marco zero da cidade, na Praça da Sé, é uma Reforma com Mudança de Uso, de Comercial para Residencial - Categoria HIS. Segundo registros da prefeitura municipal, o projeto original de autoria do arquiteto Eduardo Augusto Kneese de Mello foi aprovado em 1965 e o *Habite-se*²² emitido em 19 de novembro de 1969. O edifício foi adquirido pela União Federal em 1º de abril de 1970, para sediar o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, abrigando as 23 Juntas de Conciliação e Julgamento da capital²³, sendo utilizado até o início dos anos 2000, quando o Tribunal foi transferido para o Fórum da Barra Funda, na zona oeste da cidade.

A primeira tentativa de uso do imóvel pela ULCM foi feita em 2007, com negociações iniciadas junto à Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP). O processo de viabilização iniciou-se em 2009, com a doação do imóvel à Entidade, tendo sua contratação efetivada em agosto de 2014, com obra iniciada no final do mesmo ano. Como mencionado, a doação²⁴ só foi possível após a aprovação da Lei Federal nº 11.481 de 31 de maio de 2007, que prevê a destinação de imóveis pertencentes ao Patrimônio da União para fins de moradia de interesse social.

O prédio está implantado em terreno com 520,00 m². A edificação possui 7.123,00m², com 18 pavimentos, sendo subsolo, térreo, mezanino, 15 pavimentos com três tipos, mais ático. No total, foram viabilizadas 120 unidades habitacionais (UH), com metragens variando entre 24,47m² e 46,21m².

Contratado na 2ª edição do MCMV, a operação contou com os recursos do PMCMV (R\$76 mil/UH) e aporte do Governo do Estado através do Casa Paulista (R\$20 mil/UH). Por conta da redução do repasse federal e conseqüente extensão do cronograma a Prefeitura acabou por aportar recursos do Casa Paulista (R\$ 465.301,55 em torno de R\$3,9 mil/UH).

A etapa de viabilização foi a mais longa e problemática. Ao todo foram exatos cinco anos (2009-2014), enfrentando limitantes legais de um projeto de *retrofit*, congelamento da

²¹ O Dandara foi o primeiro projeto de reforma/retrofit de edifício existe aprovado pelo PMCMV-E no Brasil.

²² Autorização municipal para o uso/ocupação da edificação.

²³ Fonte: http://www.trtsp.jus.br/acessibilidade/232-institucional/gestao-documental/17947-historico-da-justica-do-trabalho-e-trt-da-2-regiao_

²⁴ O contrato de doação possuía encargos de contratação da reforma pela Caixa em 2 anos, de modo que no final de 2012, o contrato fora feito estabelecendo a concessão de direito real de uso como instrumento para a destinação do imóvel à ULCM e conseqüentemente às famílias beneficiadas.



área por uma proposta de Concessão Urbanística²⁵ que não avançou, bem como a recorrente dificuldade de operar o Programa junto ao gestor (Ministério das Cidades): houve três alterações do Programa no período e necessidade de excepcionalizar as especificações mínimas estabelecidas para qualquer projeto no território nacional – especialmente as exigências quanto à composição espacial das unidades e tamanhos mínimos (área e dimensões). No âmbito do agente operador (Caixa Econômica Federal), normativas internas inacessíveis, rotatividade de equipe e procedimento de auditoria *a priori* contribuíram para que o processo se tornasse uma longa corrida com infindáveis obstáculos.

A etapa de execução da obra intensificou o processo de autogestão por parte da ULCM, uma vez que toda e qualquer decisão foi tomada pela entidade com respaldo técnico da Integra. Somente nessa etapa teve início a remuneração do trabalho técnico pelo Programa. A dificuldade maior dessa etapa foi administrar uma obra de reforma e a proliferação de serviços não previstos, com orçamento fixo e não reajustável, através de uma associação que, por motivos óbvios, não possui capital de giro para manter qualquer fluxo da obra, em especial com situação vivenciada a partir de meados de 2015 com a limitação de medição mensal imposta pelo gestor do Programa²⁶ dada a grave crise orçamentária enfrentada pelo Governo Federal, fazendo com que a obra, que duraria 18 meses, se prolongasse por 25 meses.

Outro agravante do processo é que apesar das obras terem sido concluídas em dezembro de 2016, a Entidade enfrentou novas dificuldades na solicitação de Certificado de Conclusão de Obra, em especial para obtenção da licença do Corpo de Bombeiros, tendo as famílias autorização a se mudar para as novas moradias em dezembro de 2017, o que de fato aconteceu apenas em março de 2018, desta vez por atrasos da emissão dos contratos por parte do agente operador.

Neste momento, as 120 famílias selecionadas pela ULCM estão se adaptando à nova realidade da vida em condomínio, com novos desafios cotidianos, como a convivência em condomínio, os custos de manutenção do edifício e a espera da documentação definitiva dos apartamentos. Acreditamos também que as famílias em breve começarão a enfrentar pressão do mercado imobiliário informal para o repasse das unidades, que já valem 2,5 vezes mais do que o valor médio gasto com a reforma de cada apartamento. Esses desafios só serão vencidos com a atuação permanente da Entidade na manutenção deste exemplo único dentro do Programa.

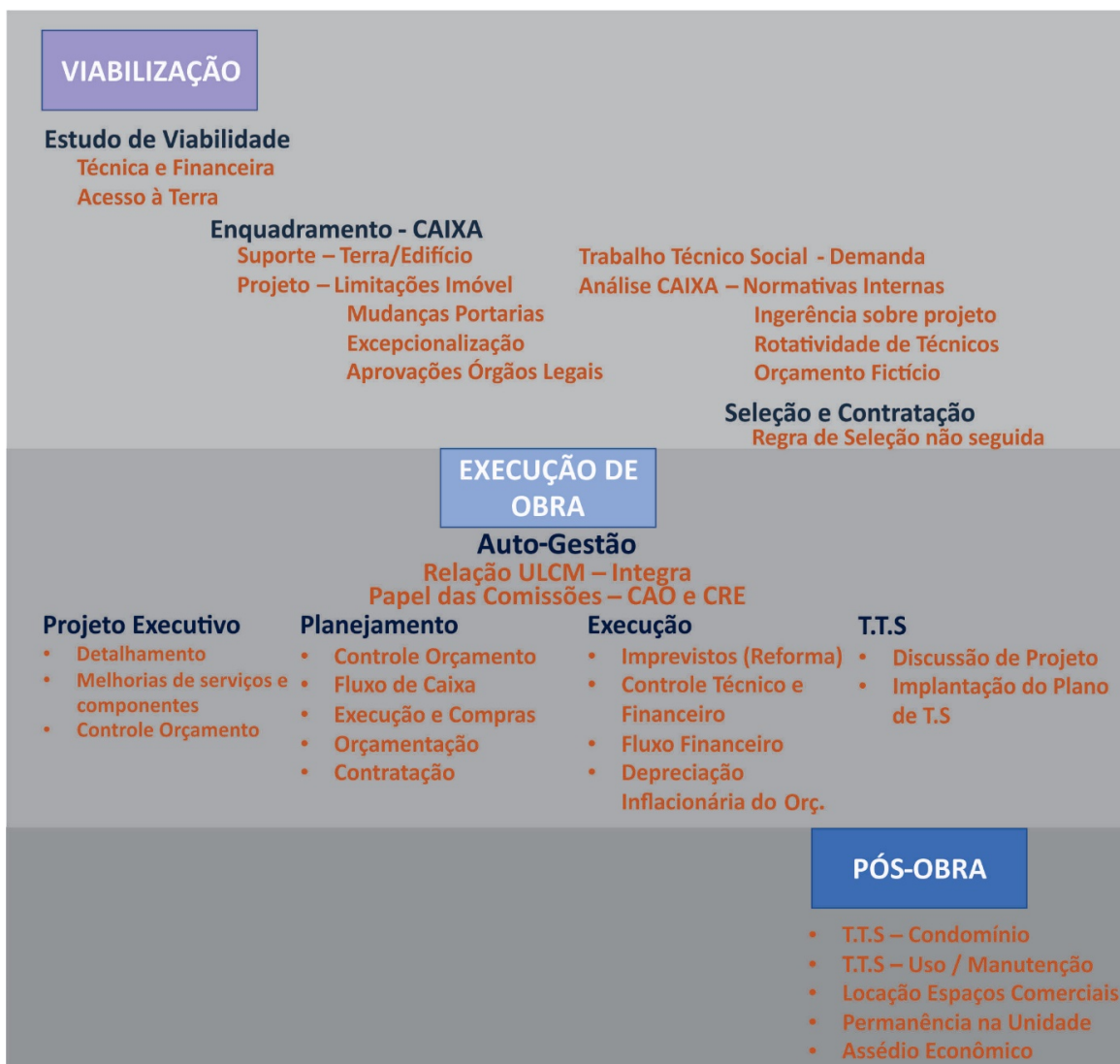
O quadro a seguir apresenta as etapas para a concretização do empreendimento, tendo cada uma delas inúmeros empecilhos, colocando à prova a capacidade da EO e assessoria técnica.

²⁵ Projeto Nova Luz da gestão Gilberto Kassab (2006-2012).

²⁶ Em meados de 2015 a obra estava em seu pico de produção com medição mensal por volta de 8%/mês, quando sem aviso prévio o Ministério das Cidades informou que só faria medições de 4%/mês, contrariando qualquer gerenciamento de obra, e resultando em um grave problema financeiro da obra, que já havia contratado diversos serviços e materiais. Como resultado, a entidade foi levada a protesto por não honrar pagamentos existentes e a obra permaneceu meses tentando se recuperar desta interrupção abrupta, o que acabou acontecendo meses depois através do socorro financeiro feito pela Prefeitura Municipal.



Quadro 1 – Etapas para Realização de Empreendimento através do PMCMV-E



Fonte: Rossetto-Netto 2017.

A operação ainda está em aberto, pois a etapa final de legalização não está concluída, vivenciando mais um capítulo de aprendizado em função de um empreendimento que é “novo” em quase tudo. Apesar de se tratar de um empreendimento de HIS, viabilizado pelo MCMV, transmitido por concessão, quando o valor venal do edifício é contabilizado na operação, por um critério de garantia de operação do financiamento, os valores de produção das unidades extrapola o limite de isenção de recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), encarecendo a operação por um critério bancário. O valor do ITBI por unidade pode ultrapassar o valor total pago pelas famílias no financiamento, desta forma a solicitação de recurso adicional aguarda manifestação do Ministério das Cidades.



Figuras 1 e 2 – Edifício Dandara: Fachada Principal antes e depois da reforma



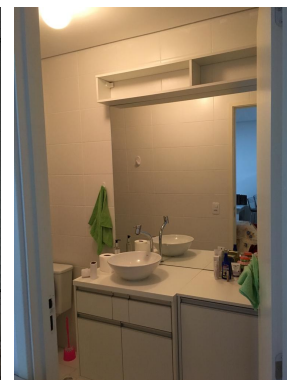
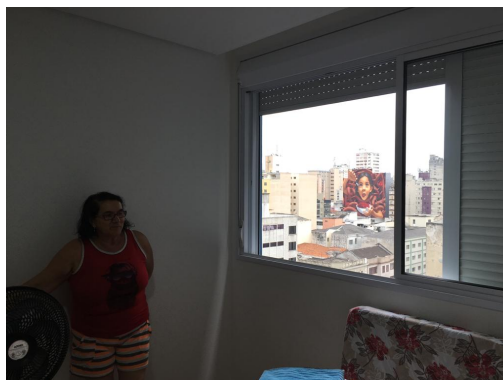
Fonte: Integra, 2015 e 2017.

Figuras 3 e 4 – Edifício Dandara: vista interna dos apartamentos



Fonte: Autores, 2018.

Figuras 5, 6 e 7 – Edifício Dandara: vista interna dos apartamentos



Fonte: Autores, 2018.

O PMCMV SOB A GESTÃO TEMER

Sob o comando do governo Temer, o Minha Casa Minha Vida ainda mostra sua força, menos sob o aspecto econômico dada as ações de contingenciamento, bem como a descapitalização do FGTS²⁷ instrumento base da política de financiamento habitacional, e mais por sua consolidação enquanto Política Pública praticamente inquestionável, uma vez que foram mantidos programa, modelo e nome criados por um governo que se queria apagar. Assim como em outros momentos, as Faixas 2 e 3 do Programa respondem pelo maior volume de unidades, ficando a Faixa 1 mais restrita frente aos altos subsídios necessários, e a Faixa 1,5 como tentativa de efetivação²⁸.

Apenas em março de 2017 o Ministério das Cidades se manifesta oficialmente sobre o Faixa 1, com a publicação de três Portarias Ministeriais: a nº 267 tratando do MCMV-FAR, a nº 268 para Habitação Rural, e nº 269 sobre o PMCMV-E além das especificações mínimas para empreendimentos e unidades habitacionais²⁹. A previsão de contratação para o ano era de 35 mil PMCMV-Entidades, 100mil MCMV-FAR, e 35 mil MCMV-Rural, o que não se confirmou³⁰.

O processo de seleção e contratação também teve modificação. No período Dilma, a Instrução Normativa nº09 de abril de 2016, que mudou a IN nº39/2014, estabelecia que haveria primeiro a qualificação das propostas pelo agente financeiro, as quais teoricamente seriam selecionados pelo agente gestor uma vez por semestre, após pontuação e hierarquização das propostas. A IN nº14 de março de 2017, editada junto com as Portarias mencionadas, estabeleceu que o cadastramento de propostas teria que ser feito num prazo máximo de 30 dias, o que incluía o enquadramento das propostas pelo agente operador – CAIXA, e a seleção pelo agente gestor – Ministério das Cidades. Propostas de requalificação e em imóveis da SPU seriam dispensados da seleção.

Em dezembro de 2017, o PSDB partido aliado do governo, Temer decide deixar o governo visando a corrida eleitoral de 2018, momento em que ocorre a mudança do grupo político e do respectivo Ministro das Cidades. Esta mudança paralisa qualquer novidade em relação ao PMCMV-E, deixando o ano de 2017 sem qualquer contratação, havendo apenas contratações do MCMV-FAR.

²⁷ Em medida populista, e sob o intuito de injetar recurso direto na economia, o governo Temer permitiu o saque de valores nas contas inativas do FGTS que colocou R\$ 44 bilhões na economia em 2017 (Matéria Jornal O Estado de São Paulo “‘Bondade’ de Temer põe financiamentos em risco” Adriana Fernandes e Idiana Tomazelli, O Estado de S. Paulo 19 Abril 2018)

²⁸ Em vários momentos do Governo Temer os movimentos de moradia ventilaram a possibilidade de produção pelo Faixa 1,5, aparentemente com mais recurso disponível, inclusive a partir de abordagem da própria da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo), entretanto a impossibilidade de contratação direta pelas entidades limitou tal direcionamento, mesmo havendo a compatibilidade com a faixa de grande parte das famílias organizadas.

²⁹ Além de algumas modificações das especificações mínimas, a Portaria de certa forma deixou o processo de Compra Antecipada em suspenso, uma vez que não estabelecia sua utilização.

³⁰ Foram contratadas cerca de 22 mil unidades, das quais nenhuma pelo PMCMV-Entidades e apenas 42 UH pelo MCMV-Rural.

A primeira seleção do MCMV-FDS ocorreu apenas no final de fevereiro de 2018. A Portaria nº 162, de 27 de fevereiro 2018, divulga propostas habilitadas para a contratação de empreendimentos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, sendo que em todo o Brasil são selecionados 331 empreendimentos, somando 31.140 unidades habitacionais. Tal processo também merece explicação uma vez que a Portaria que divulgou os aprovados estabelecia 30 dias para contratação, o que foi postergado por mais 30 dias. Dentro da nova dinâmica estabelecida pela Instrução Normativa nº14/2017, o agente operador não havia feito as análises completas como era o procedimento até 2016, tal fato gerou um volume de trabalho imenso para as Entidades e as Gerencias Habitacionais da Caixa, de modo que os contratos assinados na ocasião foram firmados com cláusulas suspensivas como forma de atender ao prazo total de 60 dias³¹.

Em meados de 2018 novas portarias e instrução normativa³² modificam os procedimentos referente ao PMCMV-E, abrindo o balcão para contratações mensais a depender dos recursos financeiros disponíveis. Outra novidade é a prioridade de contratação de empreendimentos em áreas centrais, assim como ocorriam com casos oriundos de imóveis da SPU e casos de requalificação.

Em setembro a Portaria nº 595 divulga as propostas habilitadas para a contratação de novos empreendimentos, completando 84 empreendimentos somando 8.889 unidades, e novamente trabalhando com prazos exíguos para contratação - 30 dias para apresentarem mais documentos e 60 dias para contratação. Em outubro, a Portaria nº606 ainda autoriza a contratação de 6 empreendimentos em áreas provenientes do INSS através do PMCMV-E.

A realidade atual dos empreendimentos contratados este ano na cidade de São Paulo são de grande desolação. Nenhum dos primeiros empreendimentos contratados no final do primeiro semestre de 2018 e localizados na área central - Hotel Cambridge, Lord Hotel – teve suas obras iniciadas até agora (novembro/2018)³³. A teia burocrática da Caixa gerou diversos atrasos nos processos, primeiramente para assinatura dos contratos, depois para alteração dos contratos³⁴ e, em seguida, para liberação dos recursos para registro do contrato em cartório, sem o qual não há liberação da antecipação de recursos para iniciar a obra.

³¹ Como contraponto, a contratação de empreendimentos como o Dandara e o Maria Domitila duraram 9 meses e 6 meses respectivamente.

³² Portaria nº 367 de 7 de junho de 2018 – que regulamenta o processo de seleção de propostas para a participação no PMCMV-E; Portaria nº 366 de junho de 2018 – que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e a nº368 que trata do processo de seleção no PNHR; Instrução Normativa nº12 de 12 de junho de 2018 que regulamento o PMCMV-E.

³³ A Integra acompanha diretamente os processos em andamento para a obra de empreendimentos como o Hotel Cambridge, Lord Hotel, Santa Etelvina – Índio e Frade, oriundos da seleção do início do ano, bem como os empreendimentos Catumbi e Rondon, localizados em área central, oriundos da seleção de setembro, e o Vila Monumento oriundo da seleção de outubro. Até o momento os primeiros, contratados no meio do ano, não iniciaram as obras.

³⁴ A matriz da Caixa em Brasília solicitou que todos os contratos firmados em empreendimentos que tiveram doação de imóvel público (INSS, Prefeitura, Cohab) fossem reelaborados incluindo o valor dos imóveis na operação, de modo a efetivar garantia bancária ao financiamento.

VELHOS E NOVOS DESAFIOS

Chegamos em 2018 com o Plano Nacional de Habitação arquivado, com mais de 5 milhões de novas unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV e com planos diretores municipais apenas parcialmente aplicados, com seus instrumentos urbanísticos subutilizados ou utilizados de forma equivocada.

A despeito da enorme quantidade de novas unidades produzidas, o déficit habitacional nacional se manteve num patamar superior a 6 milhões de unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2016). Apesar da presença de instrumentos urbanísticos como Função Social da Propriedade, Parcelamento Compulsório e Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo, os avanços normativos não foram acompanhados de avanços reais na forma de apropriação da propriedade urbana no Brasil, mesmo nos casos de edifícios vazios ou imóveis subutilizados. O acesso à terra para a população de baixa renda continua se dando quase que exclusivamente através da moradia autoconstruída ou alugada em assentamentos precários, favelas ou cortiços. Nos últimos anos temos assistido a tentativas do poder público de utilização de imóveis vazios em áreas centrais porém o não reconhecimento do poder judiciário³⁵ da preponderância da função social da propriedade sobre o direito à propriedade tem impedido o avanço de programas mais abrangentes.

Paralelamente, é cada vez maior o número de invasões de edifícios vazios pelos movimentos de moradia organizados, nas áreas centrais das grandes cidades brasileira – São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife (PMSP 2013 e RAMOS 2009). Em outubro de 2016, o então secretário de Habitação de São Paulo calculava que o número de prédios ocupados na região central das cidades estava próximo de 50 (FOLHA DE SÃO PAULO 2016), contra 31 edifícios ocupados em janeiro de 2013 (FOLHA DE SÃO PAULO 2013). Em 2018, este número já alcançava 72 imóveis ocupados (FOLHA DE SÃO PAULO 2018)

Conforme apontado por Maricato, a terra continua sendo “o nó”:

“Seja no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira (...) Nas cidades, a dificuldade de acesso à terra para a habitação é responsável pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais”. (MARICATO 2008, s/p)

Esta mesma questão é reforçada pelos próprios programas de promoção uma vez que programas de provisão ou de regularização fundiária destinados à população de baixa renda tem a propriedade privada como forma quase que exclusiva de acesso à moradia.

Ao longo das últimas décadas, apenas dois programas habitacionais não previam a propriedade privada como forma de acesso à moradia: o Programa de Arrendamento

³⁵ Apenas como exemplo: no processo de desapropriação do edifício Prestes Maia o juiz responsável pela ação não permitiu que o valor de IPTU devido pelo proprietário do imóvel fosse descontado do valor a ser pago pelo imóvel pela PMSP. (SILVA 2018). A desapropriação do edifício Mauá pela Prefeitura de São Paulo teve diversos capítulos de laudos de avaliação, contestações de valores, e indenização à valores altos até mesmo frente ao mercado imobiliário.

Residencial³⁶ (PAR), do governo federal, e o Programa de Locação Social, da cidade de São Paulo. No caso do município de São Paulo, de todos os projetos aprovados no âmbito do PMCMV, apenas a reforma do edifício Dandara, imóvel pertencente ao Patrimônio da União, não tem como forma de acesso à moradia a propriedade privada, mas sim uma permissão de uso. (ROSSETTO NETTO 2017)

Dentro deste quadro, destacamos alguns desafios importantes para a viabilização de moradia de interesse social de qualidade e bem localizada, a partir do estudo de caso da cidade de São Paulo.

Em primeiro lugar está, sem dúvida, o *problema fundiário*: o direito de propriedade tem prevalecido frente à função social da propriedade, gerando reflexos diretos sobre o preço dos imóveis no Centro das cidades, gerando um *monopólio* de uso dessa *localização* privilegiada. Apesar da retomada da dinâmica imobiliária verificada na região central de São Paulo, ainda hoje existem inúmeros imóveis vazios e subutilizados na área, muitos dos quais com débitos significativos junto à Prefeitura, mas que permanecem assim há anos, apoiados no direito de propriedade. Uma Política Fundiária que garanta o exercício da função social da propriedade teria papel estratégico na elaboração de uma política habitacional para a área central.

Nesse sentido, a destinação de imóveis pertencentes ao Patrimônio da União para fins de moradia de interesse social conforme prevê a Lei Federal nº 11.481 de 2007 foi uma conquista muito importante, sobretudo como forma de possibilitar o uso efetivo dos milhares de imóveis vazios e não utilizados espalhados pelas várias cidades brasileiras, em especial em suas áreas centrais.

Os avanços possibilitados pela Lei 11.481/2007, no entanto, parecem ter sido inócuos com a aprovação da nova lei de regularização fundiária, Lei Federal nº 13.465 de 2017 (Medida Provisória nº 759/2016), que “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”. A nova lei tem sido entendida por diversos especialistas (ALFONSIN 2018 e SANTO-AMORE & MORETTI 2018) como uma forma de privatização do patrimônio público sem qualquer viés social ou de proteção dos interesses e direitos da população de baixa renda.

Como mostra a experiência do Edifício Dandara, uso de patrimônio público vazio ou subutilizado para habitação de interesse social, seja através de doação seja via concessão de uso, é uma prática onde todos ganham: o poder público dá exemplo de função social da propriedade, deixa de ser o responsável pela manutenção de edifícios³⁷ e terrenos vazios, as

³⁶ O PAR tinha uma estrutura de leasing, onde após 15 anos as famílias tinham a opção de compra do imóvel.

³⁷ O edifício Wilton Paes de Almeida é um caso emblemático de edifício público que devido à falta de uso e de manutenção acabou se tornando um problema urbano. Antiga sede da Polícia Federal, pertencente ao Patrimônio da União e cedido à prefeitura de São Paulo, o edifício sem uso há muitos anos era ocupado por 150 famílias de sem-teto. No dia 01 de maio de 2018, após um incêndio, o edifício de 24 andares desabou deixando mortos, desabrigados e atingindo diversos imóveis do entorno. Frente à repercussão deste caso, o

famílias atendidas pelo projeto que passam a ter seu direito à moradia atendido e a cidade, com o uso efetivo de todos os seus espaços e patrimônio construído.

O segundo desafio diz respeito à concepção de uma *política habitacional específica para a área central*. Sendo a parcela prioritária de atendimento habitacional uma demanda não solvente, essa política deve garantir o direito de morar mais do que o direito de propriedade. Assim, incorporar ao Programa a concessão ou o aluguel social significaria garantir o direito à moradia para essa parcela da população através de uma política compensatória que propicia estrutura para a família se desenvolver, melhorar de vida e acessar outro formato de Programa.

Entendemos que viabilizar habitação no Centro, destinada a famílias de baixa renda, é uma maneira adequada e eficiente de enfrentar a segregação espacial e a disparidade social através de uma única ação. É garantia de direitos, possível apenas através de uma Política Pública que proporcione moradia de qualidade, acessível e bem localizada, e de uma cidade mais democrática, em que a desigualdade não seja abissal e o morar com dignidade proporcione mais significados à vida que a mera sobrevivência.

Nesse sentido, analisa-se o PMCMV, e de modo especial o PMCMV-E, enquanto instrumento disponível para atuação no Centro. No entanto, a lógica de viabilidade para as famílias de menor renda, com grandes conjuntos habitacionais, periféricos e de projeto padronizado, infelizmente, tem sido a regra. Essa lógica, propiciada pelo próprio Programa em sua forma e estrutura (um “programa econômico” com base habitacional), depende fortemente de subsídios financeiros vultuosos, como solução única à uma gama muito diversa de necessidades habitacionais existente em todo o país, e também às diferentes faixas de renda, baseada exclusivamente no agente privado, reproduzindo a lógica mercadológica na ação pública.

Como alternativa, cabe ao Governo Municipal estruturar a Política Habitacional para o Centro, articulada às outras esferas de governo e também com os agentes privados, valendo-se do PMCMV como suporte para viabilizar a construção ou reforma para assim de fato garantir o acesso à moradia. O exemplo recente do município de São Paulo cedendo ou doando terrenos e imóveis vagos para fins de moradia sem dúvida é uma das soluções desejadas.

No caso do Edifício Dandara, mesmo com o imóvel entrando na operação sem custo e com a obra sem interesse de lucro, uma vez que a Entidade está interessada na viabilização de moradia e em seu valor de uso, a viabilização do empreendimento dependeu fortemente do trabalho político e militante da ULCM, da militância da Integra, do dinheiro das famílias beneficiadas, bem como da captação de recursos adicionais junto à Prefeitura, para permitir a finalização da obra.

Mesmo com o pequeno número de unidades contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, acreditamos que experiências como as do edifício Dandara mostram

que existem formas de produzir moradia para a população de baixa renda com qualidade e bem localizada, que se adequam à modelagem dos programas públicos de habitação.

Neste sentido, além da manutenção de programas como o PMCMV-Entidades é necessário valorizar e incentivar as parcerias já existentes entre assessorias técnicas e movimentos de moradia, parcerias essenciais para esse tipo especial de provisão habitacional.

O terceiro desafio refere-se ao Programa Minha Casa Minha Vida, com suas particularidades e aspectos operacionais. É urgente a revisão do formato do Programa, alterando seu caráter fortemente econômico de concepção, priorizando as necessidades habitacionais, bem como a revisão da ideia de uma Política Habitacional resultante de um programa, tendo como meta a definição de objetivos claros de perenidade e sustentabilidade na ação. Deve-se entender o PMCMV como um componente da Política Habitacional focado na produção de novas unidades, retomando a estruturação do SNH e o planejamento da ação como previsto no PlanHab. As altas taxas de subsídio precisam ser repensadas para que seja possível a perenidade de um programa estruturante.

A divisão das faixas e seus parâmetros também precisam evoluir. As opções de negócio possibilitadas pelo PMCMV passam por produzir um produto de compra pelo Programa (FAIXA 1)³⁸ ou um produto de venda à mercado (FAIXA 2 e 3). Estando a decisão do negócio exclusivamente pautada no interesse do ente privado, e havendo recurso disponível para a produção e a criação de uma demanda solvente, o Programa garante a opção empresarial pela promoção voltada às faixas maiores, ofertando o produto como lhes convém, e buscando maiores margens de retorno. Ao mesmo tempo, a opção pelo Faixa 1 significa uma oferta com produção a preço de custo, viável apenas na estratégia de grande escala dos conjuntos, na utilização de projeto padrão, em locais periféricos, diminuindo a incidência do preço da terra na operação.

Ou seja, é necessário adotar critérios e especificações diferentes para as áreas centrais do restante da cidade. Realidades diversas devem ser tratadas de forma distintas.

Aspectos operacionais também precisam ser revistos. Durante a obra do edifício Dandara, a operação financeira do contrato se mostrou complicada. Contabilizou-se um deságio geral de 15% do orçamento original. A necessidade de capital de giro ou a ausência de custo financeiro para sua viabilização, bem como dos custos adicionais causados pela ingerência administrativa (redução súbita de percentual máximo de medição), parcialmente resolvido com aporte da Prefeitura, gerou um passivo de protestos em nome da Entidade, a ser bancado pela obra e também pelas famílias. Tais situações deveriam obrigatoriamente pressupor contrapartida financeira do agente gestor (ROSSETTO NETTO, 2017).

³⁸ Em setembro de 2016 o Ministério das Cidades normatizou a Faixa 1,5 do PMCMV para atender à famílias que ficaram à deriva entre as Faixas 1 e 2, muitas vezes por extrapolar valores mínimos estabelecidos no Faixa 1 e por não apresentar renda para acessar o financiamento do Faixa 2. De forma simplificada, esta faixa atende famílias mais próximas do Faixa 1 mas através de um financiamento bancário no valor da unidade, subsidiado, com prazo de 30 anos.



Como qualquer outra Política Pública, o Programa depende diretamente da atuação dos agentes que estão na ponta do processo, operando-o diariamente, com demandas, alianças, conflitos e interesses. As equipes envolvidas, especialmente as do Poder Público, devem ser sensíveis à temática específica, atuando de forma aberta e colaborativa, sobretudo a CAIXA, o agente operador do Programa. E tratando-se de um Banco, cada projeto do PMCMV-Faixa1, sobretudo o PMCMV-E, deveria ser incorporado, utilizando jargão das operações financeiras, como uma “Operação Estruturada”, ou seja, uma operação que não é o trivial de um negócio de balcão, mas que depende de uma atuação que exige criatividade e conhecimento, de modo a garantir que a operação aconteça. Apesar das críticas e dificuldades relatadas ao longo do trabalho, muitas vezes novidade para todos os atores envolvidos, é inegável que o empreendimento do estudo de caso só existe também pela atuação de técnicos da CAIXA realmente comprometidos com a viabilização da moradia de qualidade.

O PMCMV-E é visto como um programa de produção a preço de custo. Esta a modelagem exige das Entidades responsáveis pelos projetos uma atuação para além da sua “atividade normal”. Esse desvio modifica o perfil de atuação dos Movimentos e Associações de moradia do Político, reivindicatório e contestador, essencial de um movimento social, para um perfil “operacional”, exigindo a ampliação de sua ação, transformando-os em empresa incorporadora às avessas, respondendo por toda a viabilização (acesso à terra, projetos e aprovações, construção do empreendimento e execução da operação, inclusive sua sustentação financeira) e assumindo os riscos jurídicos e financeiros do processo, sem, entretanto, poder se ausentar do embate Político, sob o risco de ter a sua prática e atuação ainda mais questionadas. Acabam, portanto, submetidos ou cooptados pelo Programa em sua operação, exigindo ainda mais a ação Política e de negociação. A impressão é de que o Programa, para atender o pedido de autogestão das Entidades, leva-o ao extremo, confundindo-o com autopromoção.

Portanto, para adotar o PMCMV-E como um programa voltado à produção a preço de custo, o promotor público deveria participar efetivamente da viabilização do empreendimento, ofertando ao mercado a execução da obra por preço fechado e estruturando um processo de suporte técnico e financeiro às Entidades. Para isso, necessitam-se de quadro técnico competente para a formatação das propostas e resoluções dos problemas.

A sensação resultante da operação do PMCMV-Faixa 1 é a de uma improvisação ou “remendo” criado dentro de uma estrutura pensada para atuar de outra forma, com outros atores. Para o PMCMV-FAR, cabe a referência livre à *ilusão Urbanística* de Lefebvre na tentativa do Programa, enquanto Estado, em imaginar controlar os impactos da ação do privado, *uma nuvem sobre a montanha que interrompe a estrada*³⁹. E, sobretudo, o PMCMV-E, que resulta no caminho torto de acesso à moradia, como o é a luta pela moradia na sociedade. Uma operação que exige procedimento cirúrgico. Cabe às Entidades buscar uma forma diferente de atuar em um programa voltado ao mercado, uma vez que têm como

³⁹A pior das utopias é aquela que não diz seu nome. A *ilusão Urbanística* é atributo do Estado. É a utopia estatista: uma nuvem sobre a montanha que interrompe a estrada. Ao mesmo tempo a antiteoria e a antiprática. (LEFEBVRE, 1999 p.150).



objetivo central o valor de uso da moradia, enfrentando o preconceito da sociedade como um todo, bem como nos ambientes de promoção habitacional, e mantendo a perseverança na luta e o posicionamento político de direito à moradia e à cidade. E a despeito de tudo isso, os únicos três empreendimentos habitacionais existentes atualmente no Centro de São Paulo são os produzidos ou viabilizados pela ULCM: edifícios Conselheiro Crispiniano, Dandara e Maria Domitila.

Contudo, o horizonte que se apresenta para o Programa é pouco animador. Os cortes e limitações já praticados em meados de 2015, frutos da estagnação econômica vivenciada no país, foram ampliados e o Programa praticamente paralisou. O início do governo Temer foi marcado pelo cancelamento de contratações feitas pelo PMCMV-E, no redirecionamento do Programa, com a alteração das regras vigentes no Faixa 1 (como o aumento da contribuição e a diminuição do subsídio), a criação do Faixa 1,5 (financiamento habitacional de 30 anos com taxas de juros diferenciadas), bem como a priorização de recursos voltados ao atendimento do mercado imobiliário com a manutenção das Faixas 2 e 3 e as respectivas elevações dos tetos de financiamento para cada uma. E mesmo agora, as novas contratações do PMCMV-E em 2018, as contratações e liberações de verba para empreendimentos já contratados tem acontecido de forma muito lenta e altamente burocratizada.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. A derrota do direito à cidade: efeitos da lei 13.465/17 na Política Urbana Brasileira. *Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2018.
- CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida: entre os direitos, as urgências, e os negócios*. Tese de Doutorado. São Carlos: IAU-USP, 2016.
- DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal no 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- D'OTTAVIANO, Camila & QUAGLIA-SILVA, Sérgio Luiz (2010). Regularização Fundiária No Brasil: velhas e novas questões. *Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP IPEA*, nº 34, pp.57-84.
- D'OTTAVIANO, Camila & ROSSETTO-NETTO, Adelcke (no prelo). Programa Minha Casa Minha Vida–Entidades. Edifício Dandara – moradia de interesse social de qualidade na área central São Paulo. In Fernando Córdova Canela, Verónica Livier Díaz Núñez e Tomás Antonio Moreira. *Miradas Cruzadas de Vivienda Social Brasil-México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- FLACH, Adriana de Ávila. *O Papel da Municipalidade no Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PROPUR-UFRGS, 2016.



FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo Ocupada. *Caderno Poder*, 07/maio/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Centro tem 31 prédios invadidos por sem-teto. *Caderno Cotidiano*, 15/janeiro/2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. O que já se sabe sobre o desabamento do prédio em São Paulo. *Caderno Cotidiano*, 01/maio/2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil. 2013-2014*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

JESUS, Patrícia Maria de. *O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Município de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH-USP, 2015.

MARICATO, Erminia. O Nó da Terra. *Revista Piauí*. Edição 21, junho de 2008.

PASTERNAK, Suzana & D'OTTAVIANO, Camila. *Half a century of self-help in Brazil*. In: Jan Bredenoord; Paul van Lindert; Peer Smets. (Org.). *Affordable Housing in the Urban Global South*. (p. 241-255). Londres: Routledge, 2014.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. Prefeitura mapeia 42 prédios ocupados no Centro. Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo (16/05/2013), 2013.

RAMOS, Diana Helena. *A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do centro de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2009.

ROSSETTO-NETTO, Adelcke. *Habitação Central. Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

SANTO-AMORE, Caio & MORETTI, Ricardo de Sousa. Betânia de Moraes. "Gelo Não É Pedra!": informalidade urbana e alguns aspectos da Regularização Fundiária de Interesse Social da Lei 13.465/2017. *Anais do III URB Favelas*. Salvador: UCSal, 2018.

SILVA, Julia Murat. *A ocupação como alternativa: o acesso à moradia no contexto da área central de São Paulo*. Memorial de Qualificação. São Paulo: FAUUSP, 2018.

TATAGIBA, Luciana. (coord). *Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários*. Campinas: IFCH-UNICAMP: Nepac, 2015.