



# **A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE DA POLÍTICA HABITACIONAL**

**um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba**

**Huana Assanuma Ota de Carvalho**

**São Carlos, 2015**



# **A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE DA POLÍTICA HABITACIONAL**

**um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba**

**Huana Assanuma Ota de Carvalho**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Prof. Associada Cibele Saliba Rizek

VERSÃO CORRIGIDA

São Carlos, agosto de 2015

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,  
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS  
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

huana.carvalho@usp.br

C331a

Carvalho, Huana Assanuma Ota de

A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba / Huana Assanuma Ota de Carvalho; orientadora Cibele Saliba Rizek. São Carlos, 2015.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

1. política habitacional. 2. Caixa Econômica Federal. 3. Programa Minha Casa Minha Vida. 4. Programa de Aceleração do Crescimento. 5. Carapicuíba. I. Título.

## FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Arquiteta e Urbanista – **Huana Assanuma Ota de Carvalho**

“**Título da Dissertação:** “A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba”.

Data da defesa: 23/06/2015

### Comissão Julgadora:

### Resultado:

Profa. Assoc. **Cibele Saliba Rizek (Orientadora)**  
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP)

APROVADO

Profa. Dra. **Lúcia Zanin Shimbo**  
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP)

APROVADO

Profa. Assoc. **Vera Maria Pallamin**  
(Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP)

APROVADO

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Prof. Dr. **Márcio Minto Fabrício**



Para os amigos, especialmente a Elena (*in memoriam*)

e para a vó Emiko, meu norte oriental

Esta pesquisa foi realizada com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo por meio de bolsa de mestrado regular e de estágio de pesquisa no exterior entre 04.2014 e 05/2015 (Processos nº 2013/26289-7 e 2014/16578-4, Fapesp).

Esta pesquisa também se beneficiou do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior no mês de 03.2014.

## Agradecimentos

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram com esta pesquisa.

À Profa. Cibele Saliba Rizek, a quem só posso agradecer ao apoio dado em todos os momentos nesses últimos três anos. Do projeto inicial até aqui, todos os avanços na pesquisa não teriam sido conseguidos sem a sua orientação intelectual.

À banca de defesa, Profa. Lúcia Zanin Shimbo e Profa. Vera Maria Pallamin, por terem aceitado discutir esse trabalho e terem feito comentários valiosos para os estudos que se seguirão. Especialmente, à Profa. Vera, por mudar minha formação na FAU e acompanhar o que, espero, seja o início desta trajetória acadêmica.

À banca de qualificação, Prof. Miguel Buzzar e, novamente, Profa. Vera M. Pallamin. Por fazerem considerações importantes para os rumos que esta pesquisa tomou.

Ao Prof. Christian Laval, pela generosidade com que me recebeu e aceitou me supervisionar no Laboratório Sophiapol da Universidade de Paris Ouest Nanterre, permitindo que desenvolvesse grande parte da análise presente neste texto por meio de seus estudos. Assim como ao Nilton Ota, que me apresentou o Laval sem saber e, depois, sabendo, apoiou-me nessa breve estadia na França.

Ao Prof. Manoel Rodrigues Alves e à Profa. Ana Fani Carlos que, juntos com a Profa. Cibele, são responsáveis pela estrutura institucional do LEAUC e do NAP-Urb – dois espaços que possibilitaram pensar algumas questões desta pesquisa.

Aos colegas da pós-graduação do IAU, especialmente ao Gabriel e à Thais, que sempre me socorreram quando precisei, e à Milena, que me cedeu gentilmente o seu sofá diversas vezes.

Ao Prof. Ruy Sardinha, por me permitir acompanhar e aprender com suas aulas de estética. Ao professores das disciplinas cursadas.

Aos funcionários do IAU, especialmente ao Marcelinho, pela disposição em me ajudar nos problemas administrativos.

Aos moradores das áreas de intervenção habitacional de Carapicuíba, aos técnicos e profissionais entrevistados. À Prefeitura Municipal de Carapicuíba, às empresas e ao MCidades, por terem me recebido, aceitado realizar entrevistas e disponibilizado documentos para esta pesquisa.

Aos gestores da Caixa que me apoiaram na obtenção da licença para que pudesse realizar esta dissertação em tempo integral.

Às amigas e aos amigos que, inesperadamente, fiz ali. Ao Vinícius (*in memoriam*).

À minha mãe, pelos sacrifícios enfrentados por mim, sem nunca tê-los encarado assim. Ao meu pai, pelo meu primeiro olhar crítico do mundo e por me mostrar e fazer viver o sertão. À minha avó, por estar sempre com o peito aberto e as malas prontas para qualquer mudança. À tia Olga, ao tio Valdir e a suas famílias, por todo o apoio na minha educação. À Samyra, neste momento que compartilhamos novas passagens, pelo apoio nos momentos finais deste trajeto. E à família Souza e Bento, pela compreensão em todos os campos da vida nesse nosso recente encontro.

À família Romão da Silva, que me adotou algumas vezes nesse mestrado. E à família do Renato, por me permitir atrapalhar suas rotinas.

Aos amigos de todas as crises, por todos os risos: Lu, Gus, Lia, Thais, Ju, Carol e Camila. Especialmente à Lu, que me ajudou muito nas imagens, listas e formatação deste texto, e ao Gus, que o revisou por algumas noites e madrugadas. Não só por isso, por tudo mais.

Aos amigos próximos e distantes da instituição-lar Chácara da Thuany, que me proporcionou teto, carinho e teoria. À Lia, que compartilhou comigo as crises do mestrado e do neoliberalismo nas políticas públicas. Ao Luiz, que divide comigo o interesse por Foucault.

E finalmente, ao Pedro, meu grande companheiro na universidade e na vida.





## Resumo

Carvalho, H. A. O. (2015). *A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e do PMCMV em Carapicuíba*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.

Esta dissertação analisa um projeto de intervenção em favelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e um projeto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Carapicuíba, tomando como foco de análise as ações da Caixa Econômica Federal (CEF) enquanto agente da política habitacional. O objetivo é avançar na compreensão da política habitacional recente, pensando o lugar do Estado e as recentes mudanças socioespaciais da periferia metropolitana de São Paulo. Tendo em vista a dimensão histórica da política habitacional, interessa especificamente à pesquisa, compreender as práticas institucionais da CEF na materialização dos projetos habitacionais, estabelecendo as relações desta instituição com outros agentes da produção da política habitacional (MCidades, prefeituras, governo estadual, empresas prestadoras de serviços e construtoras). Deste ponto de vista, pretende-se contribuir para uma leitura das lógicas empresariais envolvidas na produção urbana e das formas (econômica, política e social) que a determinam. A reflexão desenvolvida neste trabalho se apresenta na seguinte perspectiva: 1) uma “racionalidade neoliberal” (Dardot & Laval) vem criando níveis de indistinção entre as lógicas de ação de agentes públicos e privados; 2) tal racionalidade tem sido revista e aprofundada numa produção empresarial do urbano que se objetiva e se subjetiva no espaço e nas populações; e 3) um momento central desse processo é a extensão desta racionalidade ao poder público local e às empresas pelas ações estatais institucionalizadas na CEF. A metodologia de pesquisa se centrou na análise documental e qualitativa por meio de observações de campo e realizações de entrevistas. Este material foi estudado à luz de uma bibliografia contemporânea que cruza áreas do conhecimento (urbanismo, geografia, economia, sociologia) na busca da compreensão dos espaços urbanos e dos processos de urbanização.

Palavras-chave: Política habitacional. Caixa Econômica Federal. Programa Minha Casa Minha Vida. Programa de Aceleração do Crescimento. Carapicuíba.

## Abstract

Carvalho, H. A. O. (2015). *The Caixa Econômica Federal as agent of housing policy: a study from PAC e PMCMV in Carapicuíba*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.

This dissertation analyses one slum urbanization project of the “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC) and one social housing project of the “Programa Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) in the city of Carapicuíba, focusing on the actions of “Caixa Econômica Federal” (CEF) as an agent of housing policy. The objective of this research is to understand the recent housing policy, thinking the place of the State and the recent socio-spatial changes in the metropolitan periphery of São Paulo. In view of the historical dimension of Brazilian housing policies, this research aims specifically to understand the institutional practices of CEF in the materialization of the housing projects, establishing the relations of this institution with others agents of the production of housing policy (Ministry of the Cities, city halls, state government, service providers and construction companies). From this point of view, this work contributes for a reading of the entrepreneurial logics involved in the current urban production and of the forms (economic, policy and social) that determine it. The reflection developed in this work is presented in the following perspective: 1) a “neoliberal rationality” (Dardot & Laval) creates levels of indistinction between the action logics of public and private agents; 2) this rationality is being reviewed and deepened into an entrepreneurial production of the urban which is objectified and subjectified in the space and in the populations; and 3) a central moment of this process is the extension of this rationality to the local public authorities and to the private companies through state actions institutionalized on CEF. The methodology of this research was mainly based on documental analysis and qualitative analysis by means of field observations and interviews. This material was studied in the light of a contemporary bibliography that crosses different areas of knowledge (urbanism, geography, economics, sociology) in the search of a better understanding of urban spaces and processes of urbanization.

Keywords: housing policy, Caixa Econômica Federal, Minha Casa Minha Vida program, Programa de Aceleração do Crescimento, Carapicuíba.

# Listas

## Tabelas

Tabela 1 – Indicadores dos municípios da sub-região oeste da RMSP.....	31
Tabela 2 – População de Carapicuíba e São Paulo em relação à RMSP.....	43
Tabela 3 – Contratos do PAC Cadaval junto ao MCidades.....	95
Tabela 4 – Caracterização da população.....	114
Tabela 5 – Portarias FAR do Ministério das Cidades (considerando alterações).....	145
Tabela 6 – Contratos do PMCMV (FAR) em Carapicuíba.....	152
Tabela 7 – Reajustes dos valores das UHs no segmento com recursos do FAR.....	162
Tabela 8 – Síntese dos estudos do PAC Cadaval e PMCMV Jardim Helena.....	182

## Mapa

Mapa de Carapicuíba.....	37
--------------------------	----

## Imagens

Imagem 1 - Intervenção PAC Cadaval .....	103
Imagem 2 - Condomínios PMCMV no Jardim Helena.....	150

## Lista de Abreviaturas e Siglas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNH - Banco Nacional da Habitação

CADMUT - Cadastro Nacional dos Mutuários

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CAIXAPA - Caixa Participações SA

CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CEM - Centro de Estudos da Metrópole  
CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados  
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação  
CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
DOU - Diário Oficial da União  
EPI - Equipamento de Proteção Individual  
FAH - Fundos de Assistência Habitacional  
FAPH - Fundo de Apoio à Produção de Habitação  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FCP - Fundação da Casa Popular  
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais  
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social  
FGHab - Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FII - Fundos de Investimento Imobiliário  
FLHIS - Fundo Local de Habitação de Interesse Social  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FPBR - Fundo de População de Baixa Renda  
FUMEFI - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento  
Funcef - Fundação dos Economistas Federais  
GIDUR - Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano  
GIGOV - Gerência Executiva de Governo  
GIHAB - Gerência Executiva de Habitação  
GILIE - Gerência de Filial de Alienar Bens Móveis e Imóveis  
GMC - Gerente Municipal de Convênios e Contratos  
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil  
IFPF - Instituições Financeiras Públicas Federais  
IFSP - Instituto Federal de São Paulo  
IPASE - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado  
LAE - Laudo de Análise de Engenharia  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MBES - Ministério do Bem-Estar Social

MCidades - Ministério das Cidades  
ME - Ministério do Esporte  
MinC - Ministério da Cultura  
MMARHA - Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da Amazônia Legal  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto  
NT - Nota Técnica  
OGU - Orçamento Geral da União  
ONG - Organização Não Governamental  
OPA Oferta Pública de Aquisição de Ações Ordinárias  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PAT PROSANEAR - Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda  
PBF - Programa Bolsa Família  
PBQP-H - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat  
PCMAT - Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção  
PEC - Praça de Esportes e Cultura  
PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais  
PIS - Programa de Integração Social  
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PMC - Prefeitura do Município de Carapicuíba  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPI - Projetos Prioritários de Investimentos  
PPP - Parceria Público-Privada  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Habitação Subintegrada  
PSQ - Programas Setoriais da Qualidade  
RCM - Representante Caixa no Município

RDC - Regime Diferenciado de Contratação  
REDUR - Representação de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural  
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo  
SASC - Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Carapicuíba  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos  
SDUH - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Carapicuíba  
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração de Imóveis e Condomínios  
Selic (taxa) - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SEPC - Secretaria de Projetos Especiais e Convênios  
SEPURB - Secretaria Nacional de Política Urbana  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação  
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário  
SiAC - Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil  
SiMaC - Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos  
SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil  
SiNAT - Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores  
SNH - Sistema Nacional de Habitação  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
SPA - Síntese de Projeto Aprovado  
SPEC - Secretaria Municipal de Projetos Especiais e Convênios de Carapicuíba  
SPECH - Secretaria Municipal de Projetos Especiais Convênios e Habitação de Carapicuíba  
SR - Superintendência Regional  
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TIM - Tabela de Inspeção e de Armazenamento de Materiais  
UBS - Unidade Básica de Saúde  
VGV - Valor Geral de Vendas  
UH - Unidade Habitacional  
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

# Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo 1 – Urbanização e política habitacional: relações e aproximações.....</b>	<b>39</b>
Estado, habitação e empresariamento na produção urbana .....	41
A produção da periferia metropolitana.....	42
O empresariamento na política habitacional do BNH.....	47
A CEF na execução da política habitacional .....	54
A reestruturação do sistema bancário nos anos 1990.....	55
A centralização das políticas habitacionais.....	69
<b>Capítulo 2 – PAC Cadaval .....</b>	<b>79</b>
O Programa de Aceleração do Crescimento.....	81
Urbanização de Assentamentos Precários.....	85
Gestão e focalização: objetivos e diretrizes gerais.....	87
O Programa no Córrego Cadaval.....	93
Agentes.....	97
Entre gerenciamento de obras e gestão do social.....	100
A realização do PAC Cadaval.....	102
Notas parciais.....	123
<b>Capítulo 3 – PMCMV Jardim Helena .....</b>	<b>127</b>
O Programa Minha Casa Minha Vida.....	129
O segmento empresarial com recursos do FAR.....	133
A forma empresarial: objetivos e diretrizes gerais.....	134
O programa no Jardim Helena.....	150
Agentes .....	153
A concorrência como dispositivo.....	155
A produção socioespacial do condomínio.....	160
Notas parciais.....	174
<b>Notas finais.....</b>	<b>179</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>189</b>



## Introdução

Esta dissertação analisa as práticas institucionais da Caixa Econômica Federal (CEF) em relação a dois programas habitacionais recentes, buscando enfatizar o atual papel e lugar do Estado na política habitacional. As práticas que serão analisadas concernem à operacionalização das ações de urbanização de favelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e à operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida – FAR (PMCMV/FAR)<sup>1</sup>. Elas serão estudadas no processo de redefinição urbana da periferia metropolitana de São Paulo, especificamente no município de Carapicuíba. Objetiva-se assim a identificação das relações entre práticas institucionais e urbanização de maneira a qualificar tanto o papel da instituição financeira quanto a recente produção urbana.

A análise que será desenvolvida se apoia numa bibliografia teórica e analítica que tem como propósito problematizar a dimensão gestonária da política habitacional. Este referencial teórico-analítico se estrutura em dois eixos que se cruzam e se costuram no texto, sendo aqui elucidados desta maneira para destacar, primeiramente, o marco analítico-conceitual que norteou os percursos desta pesquisa, fundamentando a abordagem da instituição estatal. Em segundo lugar, mas não menos importante, buscase apresentar os estudos recentes da política habitacional brasileira que se voltam aos processos de financeirização à luz de uma crítica específica das gestões petistas.

Assim, ao apresentar o primeiro eixo dessa esquematização, buscarei desenvolver o problema da gestão do social a partir de uma abordagem da constituição de uma racionalidade governamental neoliberal (Dardot & Laval, 2010) que surge em meio a novas relações entre Estado e mercado. Esta abordagem permite à pesquisa pensar as passagens do plano institucional estatal à política habitacional e da política habitacional ao plano da constituição subjetiva. Com as observações das práticas institucionais da CEF na operacionalização do PAC e PMCMV analisadas por este quadro analítico, foi possível identificar, como se verá, uma forma empresarial que se estende do Estado e suas instituições aos territórios e subjetividades, tomando o mercado como referência. Particularmente, o mercado definido por uma normatividade concorrencial.

O segundo eixo se trata novamente da gestão do social no quadro das novas relações entre Estado e mercado, mas nos termos específicos de uma política social lulista (Singer, 2012; Braga, 2012) determinada pela financeirização das empresas da

---

1 Modalidade do programa voltada a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 e produção empresarial.

construção civil e do mercado imobiliário brasileiro<sup>2</sup> – processo pensado, em grande medida, a partir das análises de David Harvey<sup>3</sup>. Pelo reconhecimento dos recentes programas habitacionais como política social lulista que opera na reprodução das periferias urbanas, será possível apontar a territorialização do objeto empírico pesquisado em Carapicuíba.

Esta análise se apresenta num momento em que, novamente, anunciam-se reacomodações no âmbito das políticas estatais. Os anúncios que se seguiram após a reeleição de Dilma Rousseff (2015-) – de baixo crescimento econômico, medidas de austeridade fiscal, mudanças das regras no acesso ao seguro-desemprego, tentativa de legalização da terceirização e etc. – indicam que as relações entre agentes e política habitacional sofreram alterações e os altos investimentos estatais começam a cessar. Esta reversão em relação aos investimentos na política habitacional já se prenunciava no modelo empresarial de produção habitacional sustentado pela situação externa economicamente favorável à venda de *commodities* nacionais.

Para além dos rumos apontados no início dessa última gestão, torna-se evidente uma crise política geral que decorre do próprio esgotamento das gestões petistas tal como descritas nesta dissertação. Tendo isso em vista, é possível pensar a contribuição dessa pesquisa na sua questão central: a via institucional pela qual tem sido possível uma extensão de formas empresariais de uma “racionalidade neoliberal” no território e nas subjetividades. Este caminho permite uma reflexão sobre a subjetividade constituída na produção socioespacial urbana que talvez mostre um ponto de partida para pensarmos um outro projeto de cidade.

\*

A matriz teórica estruturada no primeiro eixo analítico desta pesquisa permite

- 
- 2 As pesquisas mais recentes sobre a produção habitacional vêm ressaltando o contexto de financeirização e mundialização no qual esta produção vem sendo modificada. Nesse sentido, as teses de doutorado de Royer (2009), Shimbo (2010) e Fix (2011) são as referências utilizadas aqui. Estas teses começam a pensar os processos mais recentes da produção habitacional por campos diversos, respectivamente: pelas inovações institucionais e jurídico-normativas, pelas inovações na organização dos canteiros de obra e pela reorganização do mercado imobiliário. Ver também: Volochko (2012), Sanfelici (2013) e Baravelli (2014).
- 3 Entre os trabalhos recentes que utilizam o autor para pensar a geografia dos processos de financeirização no caso brasileiro, pode-se destacar: Royer (2009), Fix (2011), Volochko (2012) e Sanfelici (2013). As teses mobilizam as análises de David Harvey sobre os processos de financeirização e sobre sua expressão geográfica apresentadas em sua obra maior “The limits to capital” (1982/2006), mas também na sua obra mais recente “O enigma do capital” (2011). Fora dessa reflexão, um conceito importante deste autor em algumas análises é a “acumulação por despossessão”, que aparece em diversas obras, destacando-se “O novo imperialismo” (2005).

que nos voltemos para a CEF como *locus* no amplo processo de produção socioespacial dos programas habitacionais recentes. O estudo da CEF – precisamente das ações do banco na operação dos programas habitacionais petistas do PAC para urbanização de favelas e PMCMV/FAR – foi se configurando como objeto de pesquisa em meio ao processo de financeirização, ao desenvolvimento de políticas econômicas neoliberais, ao conjunto de políticas sociais do “lulismo” e às reconfigurações de classe que abordaremos mais adiante. No entanto, o cerne da análise que apresentaremos nesta dissertação passa pela questão da “governamentalidade” tal como exposta por Foucault (2004) e desenvolvida recentemente por Dardot & Laval (2010).

A análise da governamentalidade traz uma dimensão de análise do Estado pelo “encontro entre as técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si” (Foucault, 2001, p. 1604, citado por Dardot & Laval, 2010)<sup>4</sup>. Esta governamentalidade se constitui de intersecções de estratégias de agentes que não possuem uma lógica de ações *a priori*, mas que constituem, *a posteriori*, uma “lógica de práticas” a partir da “multiplicação e generalização de todas estas técnicas [de poder] que imprimem pouco a pouco uma direção global” (Dardot & Laval, p.276).

No objeto estudado, isso significa uma compreensão da governamentalidade que subjaz nas práticas institucionais da CEF e que se expressa nas realizações da recente política habitacional. Já que a realização socioespacial urbana<sup>5</sup> deve ser entendida como

4 Dardot & Laval (2010), que utilizamos aqui como referência teórica fundamental, usam a definição de Michel Foucault do texto “As técnicas de si” (2001, p. 1604), ressaltando as relações de poder dadas objetivamente (técnicas de dominação sobre os outros) e reproduzidas pelos próprios indivíduos subjetivamente (técnicas de si). Nas obras de Foucault, o conceito de governamentalidade é forjado inicialmente numa relação histórica ligada à formação do Estado moderno. No entanto, no decorrer de suas obras este conceito perdeu esta especificidade e se transformou numa noção analítica generalizável pela definição de relação de poder. Assim, por especificar estas “técnicas de dominação” no âmbito estatal e dar perspectiva histórica à noção, acrescento a definição elaborada inicialmente no curso “Segurança, Território e População” (2008, pp. 143-144): “Por esta palavra, 'governamentalidade', entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por 'governamentalidade' entendo a tendência, a linha de força que, em todo Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de 'governo' sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo (e, por outro lado), o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por 'governamentalidade', creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco 'governamentalizado'.”

5 O urbano é aqui pensado nesse sentido de produção espacial que se dá por um conjunto de relações sociais que passam pela produção capitalista, mas que também incluem outras relações.

um processo em que agentes e estratégias se encontram, se associam e se contradizem, definindo, ao fim, um sentido geral. Nesse percurso, o problema da governamentalidade orienta uma análise que coloca em questão as relações envolvidas entre instituições públicas, território e população beneficiária dos programas habitacionais. No sentido que se define desse arranjo é que podem ser pensadas as formas empresariais que se manifestam das práticas institucionais ao urbano.

É deste ponto de vista que as práticas da CEF, ao encontro com outros agentes e lógicas, se constituem como lugar privilegiado para olhar o Estado na escala intraurbana. Na prática institucional territorializada, localizamos as intervenções estatais no urbano. Este é o plano exato em que o Estado interessa à pesquisa. Ainda que aí, o Estado não se manifeste “nas formas que mais lhe agradam”, só existindo nesta escala “ao preço de tornar-se outra coisa” (Revel, 2010, p. 442). A partir do plano do urbano que buscamos os conteúdos do campo estatal existentes em outros planos e processos mais amplos: as heteronomias econômicas, as decisões político-econômicas e o plano jurídico-normativo.<sup>6</sup>

Especificamente no objeto estudado, isso significou um estudo das práticas adotadas pelo corpo técnico de engenharia e arquitetura da CEF, assim como de outros profissionais responsáveis pela viabilização das obras<sup>7</sup>. Estas práticas são constituídas, dentro da esfera estatal, tanto numa relação com as normas dos programas (diretamente estabelecidas pelo MCidades e indiretamente pela legislação federal), quanto na incorporação institucional que se dá pela sua configuração de empresa financeira estatal – em que operam táticas de governança corporativa com o estabelecimento de metas e de uma organização interna do trabalho pela competição entre áreas. Fora desta esfera, estas práticas se cruzam no território com outras: da prefeitura municipal, do governo

---

6 Nesse “jogo de escalas” (1998) que objetiva determinar o papel do Estado sobre o urbano, nos apoiamos conceitualmente em Jacques Revel (2010, p. 443): “O significado histórico e social do Estado não se situa unicamente no nível macro, tampouco somente no nível micro. Situa-se em todos os níveis em que pode ser identificada a implementação do processo estatizante. Cada um propõe, para o Estado, uma imagem diferente, e esta não se superpõe às imagens que podem ser constituídas em outros níveis. Nesse sentido, fazer uso de escalas de observação significa levar em consideração formas de descontinuidade presentes no mundo social efetivo.”

7 Nesta abordagem, ao mesmo tempo incorporamos e nos afastamos dos processos de trabalho estritamente ligados ao canteiro (principalmente com as teses de Shimbo, 2010 e Baravelli, 2014). A esfera do trabalho que compõe a análise desta dissertação restringe-se às práticas de acompanhamento de obras realizadas pelas áreas técnicas da CEF, ou seja, pelo trabalho técnico-burocrático. Isso porque o que mobiliza esta pesquisa não é uma análise do ponto de vista específico da produção do mercado, ainda que este seja um momento da produção socioespacial do urbano que interessa a esta pesquisa. As tecnologias e técnicas de construção só interessam na medida que se expressam como tecnologias de governo que se articulam ao Estado ou na medida que expressam direcionamentos de uma governamentalidade.

estadual, das empresas prestadoras de serviços e das construtoras.

De maneira distinta entre os dois programas, as práticas identificadas na atuação do banco em relação ao PAC e ao PMCMV levaram ao reconhecimento de certos discursos e formas de ação empresarial. A condução desses programas por esta instituição mostrou um direcionamento para a extensão de formas gerenciais à prefeitura estudada no caso do PAC – o que, grosso modo, se relaciona ao acompanhamento físico-financeiro da CEF e à responsabilidade sobre as obras ser da prefeitura –; e de extensão de práticas gerenciais, com referências normativas internacionais, às empresas construtoras no caso do PMCMV – o que se associa diretamente ao acompanhamento de obras ser feito somente pela CEF. Além disso, neste último programa, ficou evidente a existência de práticas negociais e competitivas típicas de mercado, que decorrem, em parte, do próprio formato do PMCMV. Neste modelo de produção habitacional, a execução das unidades habitacionais é diretamente cedida às empresas construtoras que apresentam projetos em terrenos viáveis segundo critérios específicos. Outro fator das práticas negociais e competitivas é a possibilidade dos projetos serem operacionalizados tanto pela CEF quanto pelo Banco do Brasil, criando uma relação de competição entre os dois bancos estatais.

Uma outra série também de práticas que define a política habitacional, somente perceptível na realização dos projetos, é o caráter gestor que se apresenta na CEF pela centralização das ferramentas informatizadas de gestão das famílias beneficiárias. Isto, porém, só se evidencia pelo trabalho social executado pelas prefeituras, realizando-se formalmente nos condomínios habitacionais – ao mesmo tempo forma de um determinado tipo de produção econômica e forma de subjetivação.

Nesse sentido que essas práticas estabelecem uma relação entre Estado e mercado em três momentos. Internamente à instituição, há práticas empresariais organizacionais que determinam um certo perfil profissional desejado e certos procedimentos padronizados. Nas próprias práticas de contratação e acompanhamento dos projetos, podem ser reconhecidas práticas de extensão de formas empresariais: há diversas práticas de prospecção de negócios em direção às empresas construtoras nas contratações e há uma promoção de formas gerenciais às prefeituras e empresas nos acompanhamentos de obra. Por fim, no encontro com outras práticas e agentes, percebe-se um direcionamento gestor em relação à população em situação de pobreza.

Esta forma empresarial que as práticas institucionais estatais assumem podem ser

contextualizadas nas reformas gerenciais do Estado que ocorreram nos anos 1990, abrangendo o setor bancário estatal em meio ao fortalecimento da política econômica neoliberal. Essas reformas redefiniram as relações entre Estado e mercado, criando ambiguidades na esfera estatal no momento em que esta incorpora práticas empresariais nas suas instituições.

É, portanto, necessário entender essa nova relação entre Estado e mercado no arranjo neoliberal para qualificar as ações da CEF. Para Dardot & Laval (2010), a dificuldade atual em qualificar as ações estatais se encontra, primeiramente, na confusão de dois processos de transformação paralelos no neoliberalismo:

O Estado foi reestruturado de duas maneiras que se tende a confundir: pelo exterior, com as privatizações massivas das empresas públicas que põem fim ao Estado produtor, mas também do interior, com a colocação de um Estado avaliador e regulador mobilizante de instrumentos de poder novos e estruturando, com eles, novas relações entre governo e sujeitos sociais (p. 355)<sup>8</sup>

Ao identificar as mudanças internas ao Estado que produzem práticas ambíguas, se analisadas segundo a relação clássica de Estado e mercado ou Estado e sociedade civil, Dardot & Laval (2010) expõem a “grande virada” de inteligibilidade governamental da seguinte maneira<sup>9</sup> :

Na realidade, estas novas formas políticas envolvem uma mudança ainda mais importante que uma simples restauração do “puro” capitalismo de outrora e do liberalismo tradicional. Elas têm por característica principal a modificação, de maneira radical, do modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Elas testemunham uma subordinação a um certo tipo de racionalidade política e social articulada à mundialização e à financeirização do capitalismo. Em poucas palavras, não há “grande virada” a não ser pela implementação geral de uma nova lógica normativa capaz de integrar e de reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção. Andrew Gamble resumiu este novo curso pela fórmula: “Economia livre, Estado forte”. A expressão tem o mérito de destacar que nós não estamos tratando com uma simples retirada do Estado, mas com um reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos. (p. 274, tradução própria)<sup>10</sup>

8 “L'État a été restructuré de deux manières que l'on tend à confondre : par l'extérieur, avec les privatisations massives des entreprises publiques qui mettent fin à l'État producteur”, mais aussi de l'intérieur, avec la mise en place d'un État évaluateur et régulateur mobilisant des instruments de pouvoir nouveaux et structurant, avec eux, de nouvelles relations entre gouvernement et sujets sociaux”.

9 Já identificada, em outros termos, ao fim dos anos 1970 por Foucault (2004).

10 “En réalité, ces nouvelles formes politiques engagent un changement autrement plus important qu'une simple restauration du « pur » capitalisme d'antan et du libéralisme traditionnel. Elles ont pour caractéristique principale de modifier radicalement le mode d'exercice du pouvoir gouvernemental ainsi que les références doctrinales dans le contexte d'un changement des règles de fonctionnement du capitalisme. Elles témoignent d'une subordination à un certain type de rationalité politique et sociale articulée à la mondialisation et à la financiarisation du capitalisme. En un mot, il n'y a de « grand tournant » que par la mise en œuvre générale d'une nouvelle logique normative capable

O neoliberalismo constitui assim, não só uma política econômica, uma doutrina, mas, fundamentalmente, uma racionalidade governamental que é compreendida por Dardot & Laval (2010), segundo Foucault, como uma normatividade que “conduz a conduta” dos homens utilizando o mercado, especificamente uma ideia de concorrência vinda do mercado, como instância de “veridicção”<sup>11</sup>. A racionalidade neoliberal é, assim, uma razão global, uma razão-mundo que integra todas as dimensões da existência humana (Dardot & Laval, 2010, p. 6). O estabelecimento desta racionalidade no governo estatal significou transformações internas que mudaram as ações públicas de maneira a submetê-las à ordem do mercado. Assim, diferentemente do pensamento liberal que defende o *laissez-faire*, a racionalidade neoliberal não significa somente que o Estado deve intervir no mercado, mas igualmente que ele deve estar submisso a sua ordem, agindo como uma empresa. (Dardot & Laval, 2010, p. 458)

A “grande virada” em direção ao estabelecimento do “quadro de inteligibilidade das condutas humanas” da racionalidade neoliberal foi possível não somente por uma “relação de apoio recíproco” entre as políticas neoliberais e as transformações de um capitalismo em crise, mas também por uma luta ideológica e uma “transformação dos comportamentos” por técnicas e dispositivos de disciplina que obrigam “os indivíduos a se governarem sob a pressão da competição, segundo os princípios do cálculo maximizador e numa lógica de valorização do capital”. (Dardot & Laval, 2010, p. 277)

Por esta abordagem do neoliberalismo, que agrega os fatores subjetivos e, assim, a face gerencial do neoliberalismo na ideia de uma “racionalidade governamental neoliberal” ou simplesmente “racionalidade neoliberal” que estruturaremos a análise dos territórios produzidos nos próximos capítulos. A abordagem permitirá conduzir este estudo pelas questões centrais de como as ações da CEF definem a relação entre Estado e mercado; de como elas se manifestam nos territórios produzidos; e de como as subjetividades se constituem no processo de reprodução da periferia metropolitana.

\*

Uma outra bibliografia bastante diversa foi mobilizada na tentativa de

---

d'intégrer et de réorienter durablement politiques et comportements dans une nouvelle direction. Andrew Gamble a résumé ce nouveau cours par la formule : « Économie libre, État fort ». L'expression a le mérite de souligner que nous n'avons pas affaire à un simple retrait de l'État, mais à un réengagement politique de l'État sur de nouvelles bases, de nouvelles méthodes et de nouveaux objectifs.”

11 A “veridicção” seria um regime de verdade para Foucault (2001, p. 1451, tradução própria): “as formas segundo as quais se articulam sobre um domínio de coisas discursos suscetíveis de serem ditos verdadeiros ou falsos”.

compreender as questões apresentadas acima na especificidade brasileira. Isso significou a análise das intervenções da política habitacional nas periferias urbanas como propostas econômicas num contexto específico da inserção brasileira no capitalismo mundializado e, sobretudo, como políticas sociais definidas pelo “lulismo” (Singer, 2012).

Enquanto proposta econômica, os programas foram possibilitados por um crescimento econômico acumulado desde a primeira gestão de Lula (2003-2006) – este foi sustentado pela desvalorização da moeda e aumento dos preços das *commodities* que, a partir de 2008, se retrairia. Os programas também surgem pela demanda de pacotes de investimentos estatais feita por empresas da construção civil e mercado imobiliário que começaram a passar por um processo de financeirização de suas organizações a partir de 2004 – quando foi iniciado um processo de concentração de terras para formação de estoques ante a abertura de seus capitais na bolsa de valores<sup>12</sup>.

Nesse campo econômico, em dois contextos diferentes, as propostas dos programas PAC e PMCMV foram distintas. No PAC, anunciado em 2007, no contexto de crescimento econômico, as ações de urbanização de favelas envolviam grandes intervenções urbanas num programa que reforçava a necessidade de infraestrutura (de transportes e energética) para o desenvolvimento produtivo no país. No PMCMV, apresentado como política anticíclica em 2009, no contexto da crise mundial, o que estava sendo colocado era o estímulo direto à produção empresarial por meio de um pacote de subsídios diretos e indiretos às empresas e população beneficiária das habitações sociais.

Esta confluência entre processos de financeirização<sup>13</sup> e investimentos no espaço é extensamente abordada nas obras de David Harvey que ressalta, no trecho a seguir, a representatividade dos investimentos urbanos e o papel que as políticas estatais operam para a concentração de capital por meio deles:

O poder dos proprietários de terras e recursos tem sido muito subestimado, assim como o papel dos valores dos ativos e rendas das terras e recursos na circulação global e na

---

12 Ver nota 2.

13 Genericamente, o termo financeirização designa a centralização dos processos econômicos na esfera financeira. Esta esfera se caracteriza pela acumulação na forma de juros de empréstimos e formação de capital fictício (especulação). O capital financeiro é, por isso, chamado de capital portador de juros. A financeirização da economia que conduz à mundialização do capital financeiro define a atual etapa do capitalismo a partir da década de 1970. A virada é marcada pelo colapso do sistema de Bretton Woods (que fixava o dólar ao lastro em ouro) com a adoção de taxas de câmbio flexíveis, mas o processo ganha a forma de mundialização atual a partir da liberalização dos sistemas financeiros nacionais, permitindo a circulação de capitais entre países. (Chesnais, 2011). Ver também Chesnais (1996) e Harvey (2011).

acumulação do capital. Essa arena de atividade movimenta algo como 40% da atividade econômica em muitos dos países capitalistas avançados. Não surpreende então que as infraestruturas urbanas sejam um componente fundamental nos pacotes de estímulo dos governos para levantar suas economias em ruínas. Além disso, é vital vê-lo como um poder ativo e não passivo, pois é justamente por meio da realização de novas geografias que os proprietários (em aliança com desenvolvedores, interesses da construção e, claro, financiadores onipresentes) avançam a sua posição de classe, além de trazer soluções-chave para o problema da absorção do excedente de capital. (2011, p. 149)

Os investimentos rentistas e a capitalização de propriedades, que fazem com que proprietários avancem na sua posição de classe pela concentração do capital, no entanto, aumentam os custos de reprodução de todas as atividades capitalistas, sendo produtores de crises:

Os rentistas e empreendedores, apoiados pelos financistas, desempenham um papel não só de reformulação da geografia do capitalismo, mas também de produção de crises, e contribuem para a estagnação a longo prazo. Lord Keynes imaginou, com otimismo, o que ele chamou de “eutanásia do rentista”. Infelizmente o rentista se mantém muito vivo esses dias, embora não particularmente em boa condição, dados os condomínios vazios que tomam as paisagens de Nova York, Miami, Las Vegas e Dubai. (2011, p. 149)

Harvey (2011), numa análise geográfica e político-econômica, permite assim compreender o espaço geográfico como lugar de extensão e valorização do capital financeiro, fazendo do solo urbano uma fonte de capital fictício<sup>14</sup>. Tornam-se evidentes os interesses do mercado associado às finanças em atuar nas intervenções urbanas estatais, principalmente em momentos de crise. Estas intervenções se apresentam como investimentos sem risco financeiro e possibilitam uma extensão dos mercados, numa escala proporcional às acumulações do capital rentista, aonde ele não poderia chegar sem o subsídio estatal. Nessa extensão, a “acumulação por despossessão” (Harvey, 2005, 2011) ou a “acumulação primitiva” é o processo pelo qual o espaço ainda é meio para acumulação mediante transferências e concentração da propriedade.

Se os interesses econômicos passam pelos interesses empresariais, a política habitacional do “lulismo” representa a forma política pela qual o PT manteve-se no poder, associando-se ao grande capital e garantindo melhorias sociais mínimas para a população mais pauperizada. Desta forma, os programas habitacionais devem ser entendidos num quadro de políticas sociais que delinearam um outro território periférico ou enquanto programas de produção de uma “habitação social de mercado” (Shimbo,

14 Conforme Sanfelici (2013), em “The limits to capital” Harvey (1982/2006) “procurou, outrossim, integrar de forma mais explícita a teoria do capital financeiro com a teoria do uso do solo urbano ao abordar o solo e seus melhoramentos como uma forma de capital fictício. Segundo o autor, no capitalismo avançado o solo teria seu preço cada vez mais fixado pela expectativa de rendimentos futuros que possa gerar, sendo, portanto, equiparável a outras formas de capital fictício” (p. 110-111)

2010). Este território ainda é pautado pela precariedade (econômica, social e urbana), mas tem sido matizado por novos espaços de consumo surgidos em torno dessas políticas sociais, destacando-se a habitação e a educação. Para André Singer (2012):

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde a nada mais nada menos que a realização de um completo programa de classe (ou fração de classe, para ser exato). Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas o da fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no começo dos anos 1980. (pp. 76-77)

Assim, o “lulismo” definido por Singer (2012) se apresenta como expressão do realinhamento eleitoral em que o subproletariado, de caráter conservador, passou a ser a base eleitoral do partido. Nesse processo, teríamos visto “um ciclo reformista de redução da pobreza e da desigualdade, porém um ciclo lento, levantando-se em consideração que a pobreza e a desigualdade eram e continuam sendo imensas no Brasil” (Singer, 2012, p. 195).<sup>15</sup>

Em diálogo com esta análise (Singer, 2012) que reforça o caráter das políticas sociais (de distribuição de renda, aumento do salário mínimo e popularização da educação superior), Braga (2012) aborda o populismo “lulista” pelo campo do trabalho e associações de classe para explicar a ascensão de Lula<sup>16</sup>. A tese parte da estrutura lógica

15 A expressão ideológica disso que foi difundido, pelo menos desde 2008 nos meios de comunicação de massa, é o termo “nova classe média”, cunhado pelo economista Marcelo Neri – economista formado pela PUC-RJ, pesquisador do Centro de Políticas Sociais da FGV do Rio de Janeiro e ex-presidente do IPEA entre setembro de 2012 e maio de 2014. Segundo Marcelo Neri (2008), a “nova classe média” seria a “classe c”, a parcela da população com rendimentos familiares entre R\$ 1.064 e R\$ 4.591,00. Esta parcela da população foi definida entre a renda mediana e o limite inferior dos 10% mais ricos do país. Em termos qualitativos, a classe média seria definida a) “pela análise das atitudes e expectativas das pessoas”, em que são pensadas medidas como o Índice de Felicidade Futura (índice desenvolvido para o BID no Centro de Políticas Sociais da FGV do qual faz parte), e b) pelo potencial de consumo. (Recuperado em novembro de 2014 de: [http://www.cps.fgv.br/cps/classe\\_media/](http://www.cps.fgv.br/cps/classe_media/)). Para uma refutação direta a esta definição, ver o estudo de Pochmann (2012), seu antecessor na presidência do IPEA: “Mesmo com o contido nível educacional e a limitada experiência profissional, as novas ocupações de serviços, absorvedoras de enormes massas humanas resgatadas da condição de pobreza, permitem inegável ascensão social, embora ainda distante de qualquer configuração que não a da classe trabalhadora. Seja pelo nível de rendimento, seja pelo tipo de ocupação, seja pelo perfil e atributos pessoais, o grosso da população emergente não se encaixa em critérios sérios e objetivos que possam ser claramente identificados como classe média. Associam-se, sim, às características gerais das classes populares, que, por elevar rendimento, ampliam imediatamente o padrão de consumo. Não há nesse sentido, qualquer novidade, pois se trata de um fenômeno comum, uma vez que trabalhador não poupa, e sim gasta tudo que ganha.” (p. 10)

16 É central na diferenciação de ambas as abordagens, o desacordo entre os autores em relação à parcela da população objetivada pelas políticas lulistas: subproletários para Singer (2012) e

da superação dialética<sup>17</sup>, definindo o processo em três momentos: 1) o surgimento do grupo operário que originou o PT em contraposição à burocracia sindical, 2) seguido da conciliação com essa burocracia e com o Estado, finalmente, 3) a hegemonia política que, como resultado desse processo, coloca a representação dos trabalhadores gerindo as poupanças da classe operária em função da acumulação do capital<sup>18</sup>. Sendo assim, de acordo com Braga (2012):

o lulismo apresenta uma “revolução passiva à brasileira” apoiada na unidade entre duas formas de consentimento popular: por um lado, o consentimento passivo das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro, o consentimento ativo das direções sindicais, seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão” (p. 182)

Ambas as leituras evidenciam, portanto, o caráter gestionário em relação à população mais pauperizada que a política social dos governos petistas (2003-2014) assumiu – contrapartida de uma associação de classe entre representação sindical e grande capital que se manifesta nas políticas estatais conforme a ênfase de Braga (2012).

Nesse contexto da política social lulista, Carapicuíba expressa, em sua especificidade, as políticas das últimas gestões estatais petistas caracterizadas pelos investimentos mais intensivos nas periferias urbanas. O município é um dos mais pobres da região metropolitana de São Paulo, contando, entretanto, com significativo investimento estatal que pode, em parte<sup>19</sup>, ser explicado pela prefeitura petista. Este alinhamento político-partidário entre duas esferas, nacional e municipal, é um elemento

---

precariados para Braga (2012). Conforme Braga (2012): “em termos sociocupacionais, retiramos da noção de precariado aquilo que Marx chamou de população pauperizada – assim como o lumpemproletariado, ou seja, as tais ocupações 'inconfessáveis' –; em termos políticos, não acompanhamos a suposição segundo a qual as camadas menos qualificadas e mais mal pagas entre os assalariados não possuem condições de reivindicação e mobilização coletivas.” (p. 26) Esta diferença expressa uma abertura para a reversão do quadro político, que é apontada pela “inquietação operária” identificada entre os teleoperadores na análise de Braga (2012).

- 17 Nas palavras do autor: “o momento negativo deve ser buscado no amadurecimento da experiência operária ao longo do ciclo grevista de 1978-1980, o conservador, na reconciliação da burocracia de São Bernardo com a estrutura sindical oficial e, conseqüentemente, com o Estado capitalista – coroada pela transformação, ao longo dos anos 1990, do PT em uma notável máquina eleitoral –, e a elevação na conquista do governo federal em 2002, que possibilitou àquela burocracia sindical converter-se, definitivamente, em gestora da poupança dos trabalhadores”. (p.44)
- 18 Sobre a gestão dos fundos de previdência dos trabalhadores, Braga (2012) usa a leitura inaugurada pelo ensaio “O ornitorrinco”, escrito em 2003 por Francisco de Oliveira (1972/2003).
- 19 Em parte porque, como se verá, o projeto de urbanização de favelas do PAC foi primeiramente selecionado na gestão anterior do prefeito do PSDB Fuad Gabriel Chucre (2005-2008).

importante na territorialização do objeto, na medida em que se coloca como objetivo a caracterização de programas nacionais do PT na inserção municipal. Supõe-se assim que se o alinhamento partidário não potencializou o desenvolvimento dos projetos nesse município, ao menos, não representou empecilho.

O retrato<sup>20</sup> desta periferia metropolitana que apresentarei aqui por meio de alguns dados gerais do município e de sua população – tentando perceber as relações da política habitacional dentro do conjunto de ações da política social lulista (Singer, 2012; Braga, 2012) – permite expor a territorialização do recorte empírico que tem como propósito pensar contemporaneamente a relação entre práticas de intervenção estatais e produção socioespacial da periferia metropolitana.

O município de Carapicuíba possui uma população de 369.368 habitantes; um dos mais baixos PIBs da RMSP, tanto se considerado em absoluto (R\$ 4 milhões), quanto relativo à população (R\$ 11.035,00); e a menor receita municipal arrecadada por habitante na RMSP.

Segundo os dados de junho de 2014 da Secretaria de Assistência Social (SAS) da prefeitura municipal, entre a população de cerca de 370 mil habitantes, havia 111.598 pessoas (35.501 famílias) inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>21</sup>, o que representa, a grosso modo, três décimos da população local com rendimentos familiares de até meio salário mínimo per capita ou até três salários mínimos. Dentre estas famílias, 11.118 foram beneficiadas com o programa Bolsa Família<sup>22</sup> no mês de referência.

Estes dados indicam a parcela da população que constitui os beneficiários do conjunto de programas sociais do governo federal e estadual voltados aos estratos mais pobres. Parte desta população, aqui quantificada, representa abstratamente a demanda

---

20 Ver o “Mapa de Carapicuíba”.

21 CadÚnico é uma ferramenta de gestão que unifica e centraliza as informações sobre a população beneficiária de todas as políticas sociais do governo federal. A ferramenta é operacionalizada pela CEF, que fornece o aplicativo, transmite as informações e capacita os agentes da esfera pública para utilizá-lo.

22 O Bolsa Família é um programa de transferência de renda criado em 2004 pelo governo federal. Ele se volta para famílias com renda mensal per capita de até R\$ 77,00 (consideradas extremamente pobres) e entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 (consideradas pobres). O programa oferece benefício mensal de R\$ 35,00 por criança, adolescente e gestante; R\$ 42,00 por adolescente entre 16 e 17 anos, limitado a dois por família; e R\$ 77,00 às famílias em extrema pobreza mais complementação caso a renda per capita não supere esta faixa mesmo com a contabilização do conjunto de benefícios oferecidos. Recuperado em 15.03.15 de: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. O programa, juntamente com o aumento do salário mínimo e o crédito consignado, foi um dos fatores na reativação da economia, servindo para explicar as vitórias eleitorais do PT nos últimos anos. (Singer, 2012)

habitacional das intervenções do PAC e PMCMV. Trata-se de uma parcela da população que vem sendo objeto não só das intervenções estatais no setor habitacional que abordamos, mas também de outras políticas sociais que apontam para a relativa ascensão social sob o “lulismo”, em que há a inserção das periferias metropolitanas em novos circuitos de consumo (Singer, 2012; Braga, 2012).

**Tabela 1 – Indicadores dos municípios da sub-região oeste da RMSP<sup>23</sup>**

Município	População (2010)	Total da receita municipal arrecadada (2010)	Total da receita arrecad.p or hab. (2010)	PIB em milhões de reais (2012)	PIB per capita em reais (2012)	IDHM 2010	IPVS 2010 (vulnerab. alta e muito alta em setores urbanos por % da pop.)	IPVS 2010 (vulnerab. alta em setores urbanos por % da pop.)	IPVS 2010 (vulnerab. Muito alta em setores urbanos por % da pop.)
São Paulo	11.245.983	39.080.623.008	3.475	499.375	43.885	0,805	15%	8%	7%
Osasco	666.621	1.607.999.066	2.412	39.198	58.580	0,776	17%	9%	8%
Carapicuíba	369.368	330.058.020	894	4.136	11.035	0,749	24%	19%	5%
Barueri	240.459	1.912.814.241	7.955	33.075	134.773	0,786	26%	26%	0%
Cotia	200.647	514.065.758	2.562	7.463	35.534	0,780	22%	22%	0%
Itapevi	200.415	374.869.686	1.870	6.712	32.334	0,735	50%	49%	1%
S. de Parnaíba	108.474	534.502.731	4.927	4.973	43.454	0,814	35%	32%	3%
Jandira	108.195	214.160.325	1.979	1.855	16.672	0,760	26%	25%	1%
P. do B. Jesus	15.702	44.997.376	2.866	151	9.314	0,727	36%	36%	0%

Fonte: Fundação Seade, 2012. Organizado pela autora.

Em relação a esta abordagem das políticas sociais no território de Carapicuíba, podem-se destacar, ao lado dos projetos habitacionais, as intervenções de uma operação urbana nos moldes de uma Parceria Público-Privada<sup>24</sup> na área central do município,

23 A apresentação desses indicadores busca apontar as condições econômicas e sociais do município e as condições institucionais da prefeitura municipal pela comparação com a cidade de São Paulo, os municípios da sub-região oeste e o município limítrofe de Cotia, com o qual Carapicuíba divide as áreas da Granja Viana. O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) criado pela Fundação Seade baseia-se na análise de uma série de indicadores socioeconômicos e familiares, dando atenção à segregação espacial como condicionante da manutenção da pobreza para indicar a vulnerabilidade social existente nos territórios intraurbanos do estado em seis níveis (baixíssima, muito baixa, baixa, média, alta e muito alta). (Seade, 2013)

24 A “operação urbana” é um instrumento urbanístico regulamentado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). O instrumento se define pela criação de uma área de exceção no zoneamento urbano, com o oferecimento de benefícios construtivos à iniciativa privada que ofereceria contrapartidas para possibilitar investimentos em infraestrutura. A operação urbana segue assim, uma lógica de valorização do solo urbano, que define, grosso modo, o modelo da Parceria Público-Privada (PPP). As operações urbanas em São Paulo, já aparecem na capital desde o plano diretor da gestão Mário Covas (1982-1984). Entretanto, a consideração desse instrumento como uma ferramenta do planejamento urbano progressista se dá com a sua instituição na gestão petista de Luiza Erundina (1989-1992), em que foram previstas diversas operações, mas somente foi realizada a Operação Urbana Anhangabaú. Dentre as operações previstas e realizadas posteriormente, a Operação Urbana Faria Lima mostrou como o instrumento potencializa a segregação socioespacial, já que os investimentos do setor privado seguem uma lógica de autovalorização. Assim, nessa operação, os

“Novo Centro – Sua Nova Cidade”<sup>25</sup>, e de equipamentos educacionais que se concentram nesta operação, mas que a extrapolam. Vale notar que a única instituição de ensino superior existente anteriormente era a Faculdade da Aldeia de Carapicuíba (2002), que se localiza numa área mais valorizada ao sul do município, próxima à Granja Viana.

Ainda que a prefeitura não possua capacidade financeira para arcar com grandes investimentos urbanos, como apontam suas receitas, são consideráveis os recursos federais e estaduais conseguidos pelo prefeito anterior do PSDB, Fuad Gabriel Chucre (2001-2008), e pelo atual prefeito do PT Sérgio Ribeiro (2009-) para a realização destas intervenções.

A operação urbana no centro da cidade está sendo realizada principalmente com recursos do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI) e foi regulamentada pela gestão do atual prefeito em 2011. Estão inseridos nesta operação: um complexo educacional; o Parque da Lagoa, com projeto paisagístico do escritório Barbieri e Gorski e Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE); e um terminal rodoviário previsto dentro do projeto do “Corredor Oeste” da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), que melhorará a infraestrutura viária das linhas de ônibus metropolitanos entre os municípios de Itapevi, Jandira, Barueri, Carapicuíba, Osasco e São Paulo (Butantã).

Como pode-se perceber, estes projetos não só marcam mudanças nas periferias metropolitanas que podem ser associadas ao “lulismo”, mas também representam a confluência com projetos político-partidários do PSDB. Dentre esses projetos, o mais simbólico desse momento “lulista” talvez seja a implantação da instituição privada Faculdade Nossa Cidade, criada em 2006, um ano após a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni)<sup>26</sup>. O projeto tornou-se uma referência na paisagem central. No complexo educacional ainda estão instaladas as Escola Técnica Estadual

---

investimentos públicos possibilitados pela PPP retornaram ao setor privado pela valorização do solo urbano, em que a Ponte Estaiada, construída pela OAS, exprime o tipo de investimento em infraestrutura esperado pelo setor privado como contrapartida pública. Havia investimentos habitacionais previstos na área, mas estes foram retardados e diminuídos ao máximo, expulsando famílias de assentamentos precários existentes para os extremos da capital. Ver Fix (2003), obra em que a autora sintetiza sua crítica ao instrumento.

25 Lei municipal nº 3.100, de 27 de outubro de 2011. Recuperado em abril de 2015 de: <http://www.carapicuiiba.sp.gov.br/uploads/imgfck/lei%203100Lei.pdf>

26 O programa estabelece bolsa de estudos para realização de cursos de nível superior em instituições privadas. As bolsas podem ser integrais ou parciais (25% ou 50%), dependendo da faixa de renda *per capita* que se divide entre as famílias com renda de até 1,5 salário mínimo e desta renda até 3 salários mínimos. (Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005)

(Etec) e Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo (Fatec), presentes também desde 2006, além da escola do Serviço Social da Indústria (Sesi) que está em obras. Fora da operação urbana, está sendo construída uma unidade do Instituto Federal de São Paulo (IFSP) numa área em que também está sendo feito um Centro de Educação e Cultura (CEU), à noroeste do município. Há ainda diversos cursos EAD oferecidos por algumas instituições.

Quanto às intervenções habitacionais que analisaremos, a intervenção de urbanização de favela do PAC está localizada ao longo de um trecho do córrego Cadaval e foi apelidada de PAC Cadaval, como chamaremos ao longo da dissertação. A intervenção agrega recursos do CDHU na produção habitacional e foi proposta na segunda gestão do ex-prefeito do PSDB em 2007. O projeto do PMCMV se localiza no Jardim Helena e conta com aportes do programa Casa Paulista.<sup>27</sup> Ele teve a contratação firmada por uma construtora que atua na região ao fim da primeira gestão do prefeito do PT Sérgio Ribeiro em 2012.

Estes investimentos públicos no território, na forma de equipamentos educacionais, operação urbana, urbanização de favelas ou produção de habitação social se enquadram no contexto das políticas sociais centradas na transferência de renda e na educação que também têm efeito sobre a paisagem. Enquanto as intervenções habitacionais se focam nas famílias mais carentes de assistência social, a operação urbana e seus investimentos educacionais colocam em foco a inserção de jovens de estratos sociais mais pobres no ensino superior, assim como uma mudança no estatuto da periferia metropolitana. Se os dados relativos aos beneficiários dos programas de distribuição de renda apontam uma dimensão persistente da pobreza, a operação e os investimentos em educação superior representam novos traços que se relacionam com as políticas sociais recentes, qualificando-as de uma maneira nova: na confluência entre a extensão do mercado pelas políticas sociais e o acesso da população em situação de pobreza ao consumo. É nesse contexto geral das intervenções estatais apreendidas desde o território urbano de Carapicuíba que as mudanças socioespaciais das intervenções habitacionais serão pensadas.

### **Procedimentos de pesquisa**

Conforme visto, se as diretrizes das políticas de âmbito nacional são

---

<sup>27</sup> A participação do governo estadual pelo Casa Paulista no empreendimento habitacional do PMCMV estudado se restringe ao aporte de R\$ 20 mil por unidade habitacional.

determinadas nesta escala, elas só se realizam na produção em determinado local. Entre as determinações iniciais e a realização de seus objetivos, surgem outros agentes, outras concepções e outras disputas, as normas são reinterpretadas e as práticas estabelecem seus modos de ação. As diretrizes ainda estão lá, as decisões políticas tomadas têm suas consequências, mas elas só podem ser apreendidas de forma concreta no seu objeto realizado.

Desta perspectiva, ao lançar a indagação sobre o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) na política habitacional recente, que decidimos estudar uma intervenção de urbanização de favelas do PAC e um empreendimento do PMCMV inseridos no município de Carapicuíba. Por meio da pesquisa dessas duas intervenções na periferia metropolitana de São Paulo, buscamos compreender os processos envolvidos na constituição desses territórios, tentando caracterizar o papel da CEF na condução desses programas e, conseqüentemente, na produção dessa nova periferia metropolitana que vem se constituindo nos últimos anos. Nesse recorte empírico, tentamos considerar a complexidade do fenômeno urbano sem reduzir nem as experiências concretas dadas nas relações sociais no território, nem as determinações político-econômicas incorporadas nas instituições e reproduzidas de maneira própria por elas.

Em termos práticos, essas considerações resultaram em observações de campo e entrevistas realizadas na CEF e no território de Carapicuíba. Além disso, foi feito um levantamento documental das normas envolvidas nos programas. A organização dos dados se deu buscando-se entender o processo de implantação dos projetos nas relações entre os diversos agentes, tomando como fio condutor o processo instaurado para o acompanhamento dos empreendimentos pelo corpo técnico de engenharia e arquitetura.

Como o objetivo desta análise é entender, nas práticas localizadas da CEF, o lugar do Estado, para que pudéssemos chegar a algumas conclusões, tivemos que nos mover entre escalas durante seu desenvolvimento. A pesquisa de mestrado se desenvolveu no movimento da escala local, centrada nas práticas institucionais em Carapicuíba, para a escala nacional jurídico-normativa e mundial das heteronomias econômicas; e da escala nacional mundializada para a escala local da reprodução urbana. Na exposição do texto, entretanto, optamos pela organização dos capítulos conforme a explicitação abaixo.

### **Estruturação dos capítulos**

O primeiro capítulo possui duas linhas de desenvolvimento que se colocam na

tentativa de entender o processo de empresariamento da política habitacional. Na primeira linha, buscamos reconstituir uma discussão sobre a relação das ações do Estado e o processo de urbanização por meio dos textos clássicos de Francisco de Oliveira e das críticas à política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH). Os clássicos “Crítica à razão dualista” (1972/2003) e “O Estado e o urbano no Brasil” (1982) serão utilizados para ressaltar o caráter de regulação da relação trabalho e capital nas ações estatais, os quais determinam a formação da periferia no processo de industrialização do país, principalmente a partir dos anos 1970. A reconstituição do panorama de críticas ao BNH servirá para levantar questões sobre a política habitacional deste período de industrialização e formação de periferias metropolitanas a fim de abrir o campo de indagações da pesquisa sobre a política habitacional recente. A segunda linha de desenvolvimento, tentará montar de maneira esquemática – por meio da escassa bibliografia disponível sobre o tema – um panorama periodizado que articule as propostas na política habitacional e no crédito imobiliário e as mudanças institucionais da CEF no contexto estatal a partir de 1986, quando esta instituição financeira assume o corpo técnico e atribuições da política habitacional que antes correspondiam ao campo de ação do BNH. Neste panorama, estarão provisoriamente contextualizados o PAC e o PMCMV.

O segundo capítulo trará o estudo específico da intervenção denominada PAC Cadaval. Primeiramente, tentaremos contextualizar e levantar algumas determinações normativas do programa nacional nas suas ações de urbanização em assentamentos precários, apontando para os aspectos das relações entre as determinações econômicas, a intervenção urbana focada na questão social numa perspectiva gestonária e as lógicas de excepcionalização presentes. Feito isso, começaremos a apresentação da intervenção, tentando mostrar o quadro de relações institucionais e socioespaciais existentes entre os diversos agentes. Isso só será possível passando pela apresentação institucional da prefeitura municipal de Carapicuíba, em que serão feitos apontamentos sobre suas mudanças institucionais recentes e as relações desenvolvidas entre os agentes internos e externos. Desenvolveremos então a descrição do processo de implantação do projeto de urbanização pelo andamento das obras, tentando pensar a condução do acompanhamento da CEF e os desenvolvimentos territoriais específicos pela identificação de processos de gerenciamento de obras e de população.

O terceiro capítulo tratará do projeto do PMCMV no Jardim Helena. Tentaremos pensar o programa como um paradigma, em seu melhor momento, das

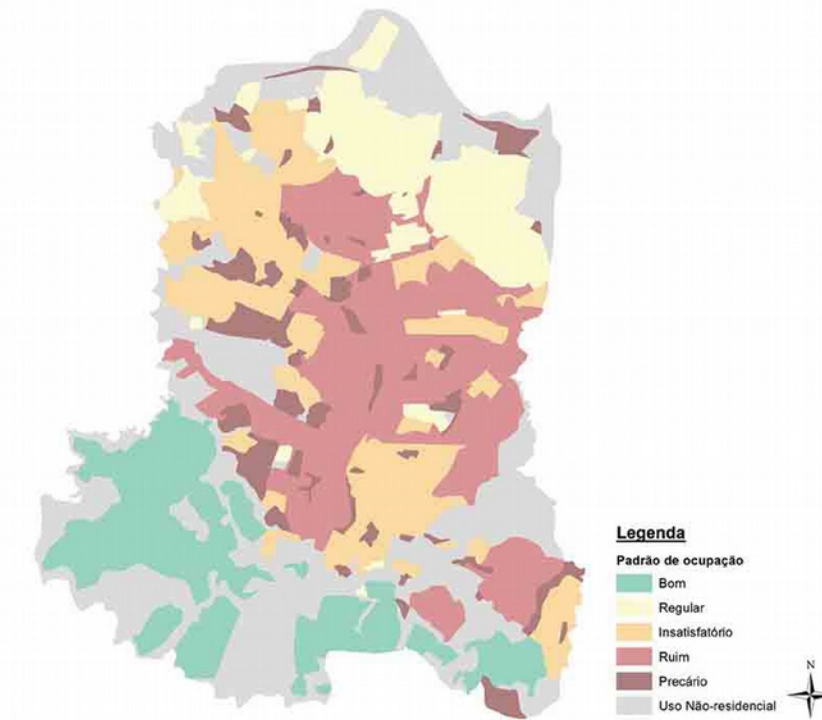
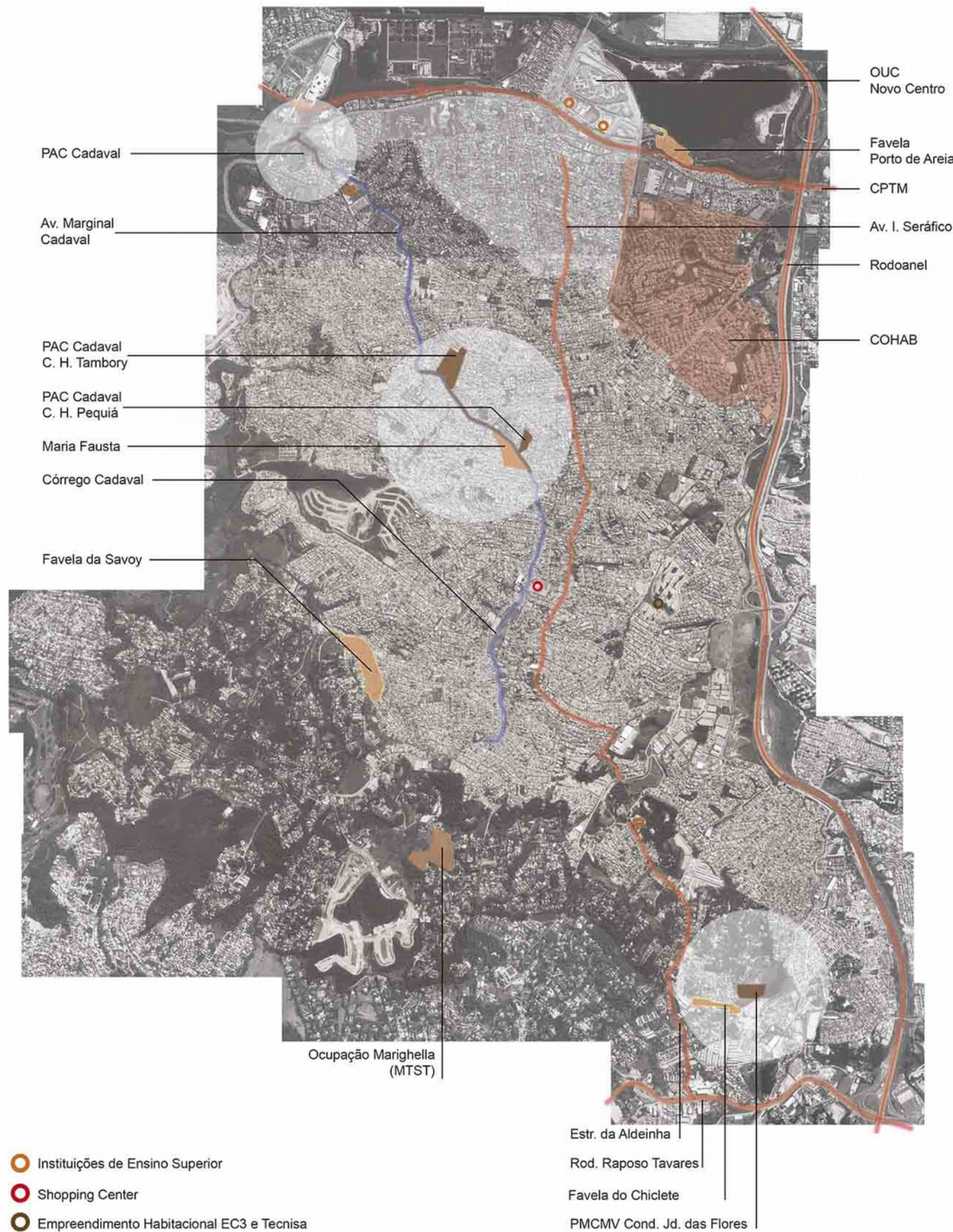
políticas sociais dos governos petistas. Como uma espécie de coroamento disso que Singer (2012) chamou de “lulismo”, o projeto do PMCMV terá sua análise desenvolvida por uma abordagem que relaciona as ações justificadas economicamente pela criação de postos de trabalho e pela extensão do mercado imobiliário ao mesmo tempo que dirigidas a uma atuação sobre a população em situação de pobreza pela gestão do social.<sup>28</sup> Esta relação será desenvolvida tentando-se estabelecer o sentido da extensão de uma forma empresarial à política habitacional, às empresas construtoras e às subjetividades, que vai se delineando daí. No contexto do projeto específico, serão pensadas as relações entre CEF e prefeituras de um lado e empresas construtoras de outro, entre política habitacional e mercado. A abordagem do capítulo será pautada pela exposição da forma empresarial, definida nas relações entre os agentes pelo dispositivo da concorrência. Apresentarei assim, o empresariamento na política habitacional, especificamente, nas práticas institucionais da CEF no território de Carapicuíba e nas subjetividades das famílias beneficiadas pelo projeto no Jardim Helena.

Ao fim, buscaremos sintetizar a direção geral dos apontamentos do texto, colocando em perspectiva outros eixos de pesquisa futura, surgidos na reflexão desse estudo.

---

28 Foco das pesquisas que Cibele Saliba Rizek vem coordenando nos seus últimos projetos, entre eles: “Emergência e reinvenção: “novas” e “velhas” políticas sociais no Brasil”, projeto de pesquisa Universidade de São Paulo (USP-FFLCH-Cenedic) / IRD no âmbito do convênio de cooperação científica CNPq / IRD (Edital CNPq N° 17/2013), 2013 – 2016, coordenado com Isabel Georges e “Minha Casa Minha Vida Entidades: etnografia de dois casos em São Paulo”, projeto de pesquisa Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Peabiru, Edital MCTI/CNPq/MCidades n° 11/2012.

# Mapa de Carapicuíba



Fonte: Plano Diretor Participativo de Carapicuíba. Elaboração Instituto Via Pública com base em imagem da Emplasa 2002

## Inserção urbana metropolitana

A inserção metropolitana de Carapicuíba em relação aos acessos viários permite compreender os deslocamentos de trabalhadores do município em direção aos municípios de economia mais dinâmica de São Paulo, Barueri e Osasco. Associado a isso, são dados importantes para compreender a inserção urbana das intervenções que analisamos nesta dissertação.

Carapicuíba insere-se na RMSP com acesso de automóvel à São Paulo pelas Rodovias Castelo Branco ao norte, Raposo Tavares ao sul e pelo Rodoanel. As principais linhas de ônibus metropolitanas que ligam o município a capital e municípios vizinhos passam ao sul pela Rod. Raposo Tavares e ao norte no eixo da Av. Des. Dr. Eduardo Cunha de Abreu, paralelamente à linha da CPTM que conta com duas estações e conecta Carapicuíba aos municípios de São Paulo, Osasco, Barueri, Jandira e Itapevi.

O acesso à Carapicuíba pela Raposo Tavares é feito na área da Granja Viana de Cotia, pela Estrada da Aldeia que é compartilhada entre estes municípios limítrofes. No âmbito da sub-região oeste, as linhas de transporte público possibilitam os fluxos entre os municípios de Osasco, Cotia e Barueri. É nesta área que se localiza o empreendimento do PMCMV no Jardim Helena.

Dentro do município, a Av. Inocêncio Seráfico estrutura os fluxos dentro do território de norte a sul. As intervenções do PAC Cadaval estão sendo realizadas próxima a esta avenida.



## Capítulo 1 – Urbanização e política habitacional: relações e aproximações

A operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pela Caixa Econômica Federal (CEF) a partir de 2009, ano de lançamento do programa, consolida a centralidade deste banco na política habitacional brasileira. Nesta posição, o banco estatal reafirma práticas que vêm sendo adotadas desde quando as relações entre Estado e mercado imobiliário ganham nova configuração no contexto brasileiro de meados dos anos 1990. Por um lado, o modelo de produção de habitação de interesse social segue a mesma lógica de provisão de crédito imobiliário instaurada na década de 1990. Por outro lado, a centralização dessa produção habitacional nessa instituição bancária rompe com o processo de descentralização que vinha, até então, pautando as políticas públicas deste setor.

Neste sentido, é possível traçar algumas semelhanças entre as ações do Banco Nacional de Habitação (BNH), que centralizou as decisões sobre a política habitacional entre 1964 e 1986, e da CEF a partir de 1986. A partir da identificação dessas semelhanças, também é possível apresentar um campo de questões sobre a política habitacional centrada no BNH. Tratam-se de questões atuais que devem ser revisitadas. A apresentação delas, tomando como exemplo Carapicuíba, comporá a primeira parte deste capítulo.

A segunda parte do capítulo levantará alguns marcos na atuação geral da CEF desde 1986, numa tentativa de apontar as imbricações entre as mudanças na condução das políticas de habitação e urbana e as mudanças institucionais de ordem político-econômica, considerando os processos de financeirização e mundialização do capital. Esse primeiro panorama mostrará as reconfigurações institucionais no Estado, o que fornecerá uma primeira ideia da distinção do empresariamento identificado no processo inicial de industrialização e urbanização e o atual momento marcado pela política econômica neoliberal e os processos de financeirização e mundialização do capital.

Deste modo, poderemos desenvolver os próximos capítulos a partir da relação entre Estado e empresariamento do urbano identificada inicialmente na antiga instituição bancária e, posteriormente, no breve histórico da CEF.



## Estado, habitação e empresariamento na produção urbana

A primeira impressão que se tem ao percorrer os conjuntos habitacionais abrangidos por este estudo (CH de Palmeira Grande), entrevistando uma amostra dos seus moradores, é a de uma população relativamente próspera, satisfeita, em processo de ascensão social, consciente e ciosa desta mesma ascensão. Em outras palavras, a maioria dos habitantes dos conjuntos estudados corresponde àquela parcela da população brasileira que nos últimos dez anos ingressou no setor de consumo de massa da economia brasileira, a partir de estratos sociais mais baixos. Este processo de ascensão social, embora decorra de fenômenos sócio-econômicos mais amplos ocorridos na sociedade brasileira e que, por isto mesmo, não pode ser objetivamente considerado como o resultado do sucesso pessoal, é encarado exatamente dessa forma pelos mutuários estudados. (Bolaffi, 1977, pp. 10-11)

A citação acima poderia ser usada para abordar a população do conjunto habitacional Castelo Branco de Carapicuíba que foi construído pela COHAB-SP nas décadas de 1970 e 1980, ou seja, no mesmo contexto da política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH) que é objeto de análise de Gabriel Bolaffi. Ao mesmo tempo, a citação também parece descrever a realidade da parcela da população que hoje ocupa os condomínios habitacionais do PAC e do PMCMV.

A determinação da política habitacional do BNH sobre a constituição do território periférico que hoje é alterado por estes programas habitacionais operacionalizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) é um dos elementos históricos que o recorte empírico da pesquisa neste município permite ressaltar. Este enfoque territorial permite uma apreensão concreta do papel do agente bancário no quadro de relações entre intervenção estatal, produção habitacional e urbanização.

A CEF, principalmente pelo MCMV, possui uma importância para a política habitacional comparável a do BNH na gestão do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986. Esta afirmação põe lado a lado formas de atuação muito distintas: de gestão de um sistema de política habitacional a uma operação de um programa habitacional. Contudo, esta afirmação é possível na compreensão de uma redução da própria concepção de política habitacional – hoje apresentada por meio de programas – numa passagem entre concepções de organização de Estado, instituições e políticas públicas. No reconhecimento dessa passagem, é possível identificar a dimensão da ação estatal na produção do urbano estudado nesta pesquisa: a periferia metropolitana de São Paulo que foi objeto de urbanização da Cohab-SP no contexto da política habitacional do BNH e que hoje se reconfigura no contexto da política habitacional levada a frente pela CEF. Ao olhar este urbano, pode-se mostrar que, ainda que a estrutura institucional

e as lógicas de ação guardem distinções, as questões já colocadas nas relações entre Estado e empresa, centralização da política habitacional por instituição bancária e formas de empresariamento urbano permanecem.

Sendo assim, antes de iniciar as análises das ações da CEF, retomaremos o processo de urbanização. Primeiro, pelo papel do Estado na formação desse urbano, exercido fundamentalmente pelo estímulo à industrialização na regulação da relação capital e trabalho. Em seguida, pelo papel do Estado com a política habitacional do BNH que, em resposta à explosão urbana e ao problema habitacional decorrente dos processos de industrialização e urbanização, reafirmou uma urbanização espalhada, estendendo a urbanização às periferias e potencializando as segregações socioespaciais metropolitanas.

## A produção da periferia metropolitana

A instalação da indústria Sulamericana e a abertura da estação de trem da Estrada de Ferro Sorocabana marca o início da urbanização do atual território de Carapicuíba, situando-a no processo de industrialização de São Paulo da década de 1920.<sup>29</sup> Porém, a urbanização se intensificou, de fato, na década de 1970, quando o território já havia se tornado um município. Dali até meados de 1980, a Cohab-SP construiu, no quadro da política habitacional do BNH/SFH, um dos seus maiores conjuntos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a Cohab Castelo Branco, com aproximadamente 14.360 unidades habitacionais. Este conjunto foi o responsável por impulsionar, em grande medida, o crescimento populacional do município na passagem de uma década a outra, conforme apresentado na Tabela 2<sup>30</sup>. Ao passo da produção pública voltada ao contingente populacional de São Paulo, a urbanização periférica também foi sendo pautada pela construção de pequenos lotes e autoconstrução. Já em oposição a estes padrões de urbanização, começava a se instaurar na periferia metropolitana um padrão produzido pelo mercado imobiliário para o consumo das classes médias da capital: grandes condomínios horizontais e loteamentos parcelados em

29 Note-se que, neste período, o município de Carapicuíba ainda não existia enquanto tal. O município só passará a existir com a emancipação ocorrida em 1964-1965, agregando o território do distrito de Carapicuíba (pertencente ao município de Barueri na época) aos territórios desmembrados de distritos de Cotia e Osasco. Lei Estadual nº 8.092, de 28 de fevereiro de 1964.

30 O conjunto habitacional Castelo Branco é formado por 13.504 apartamentos e 854 casas, numa gleba de aproximadamente 4 km<sup>2</sup> (11,6% do território municipal) entre áreas residenciais construídas, institucionais, verdes e técnicas. As famílias que ocuparam essas habitações vinham de São Paulo ou, em quantidade considerável, eram imigrantes de outros estados. (Prefeitura Municipal de Carapicuíba [PMC], 2012a; Vêras, 1980). Ver suas dimensões territoriais no Mapa de Carapicuíba.

grandes áreas.<sup>31</sup>

**Tabela 2 – População de Carapicuíba e São Paulo em relação à RMSP**

Território	1970	1980	1990/91	2000	2010
Carapicuíba	54.873	184.591	271.572	343.962	369.368
São Paulo	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.434.252	11.253.503
RMSP	8.139.730	12.588.725	15.444.941	17.878.703	19.683.975

Fonte: IBGE. Organização da autora.

Como mostrou Francisco de Oliveira (1972/2003, 1982), a forma desta urbanização tem suas raízes na passagem, que se processava então no país, de uma economia agroexportadora para uma economia industrial. As novas relações sociais de produção estabelecidas sob a regulação estatal da relação capital e trabalho propiciaram a expansão da acumulação capitalista, resultando numa urbanização com extenso crescimento urbano e segregação socioespacial. É neste processo de produção urbana e na sua reprodução que se localiza a formação da periferia metropolitana de Carapicuíba.

Na instalação das indústrias, ao estabelecer um salário mínimo, a legislação trabalhista da Era Vargas nivelava todos os trabalhadores, criando um mercado da força de trabalho que esvaziou o campo<sup>32</sup>, formando um extenso “exército de reserva”. Dentro da indústria, na sua implantação, a inexistência de infraestrutura nas cidades foi solucionada pela instalação de unidades produtivas com uma complexa divisão social do trabalho e, conseqüentemente, baixa produtividade. Como esta estrutura produtiva possuía baixa produtividade e, ao mesmo tempo, exigia uma alta produção de excedentes para sua reprodução, a espoliação do trabalho dentro e fora das indústrias foi maximizada. Na explicação de Oliveira (1972/2003, p. 57): “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem,

31 Os antecedentes de uma forma condominial de habitar que se estende aos recentes programas habitacionais talvez possam ser localizados nesta época, tanto ao nordeste de Carapicuíba num território tecido, em grande parte, pelo alto adensamento de blocos verticais voltados às classes mais pobres, quanto ao sul do município nos lotes esparsos dos condomínios horizontais da Granja Viana, que se instalaram nas margens da Rodovia Raposo Tavares. Talvez seja no encontro da produção padronizada em escala dos conjuntos habitacionais e da produção de um modo de vida organizado coletivamente pelas relações habitacionais privadas dos condomínios do mercado imobiliário que surja a forma condominial que se estabelecerá como forma hegemônica na produção habitacional metropolitana voltada para todas as camadas de renda, como se abordará no capítulo 3.

32 Ainda segundo Oliveira (1972/2003, 1982), a produção anterior à industrialização, fundada na monocultura e no trabalho escravo, realizava-se num campo autárquico, em que as cidades funcionavam apenas como sedes do capital comercial. Não havendo divisão social do trabalho no campo, o processo de industrialização não podia aproveitar-se da produção desse campo, dando-se, por sua vez, com a formação de cidades autárquicas. Isso explica, em parte, o esvaziamento do campo à medida que o modo de produção industrial se tornou hegemônico.

permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, 'mais-valia', em síntese”.

Assim, a espoliação industrial se dava tanto na frente de trabalho regulada pelas leis trabalhistas dentro das instalações industriais, quanto pelo trabalho marcado pela informalidade dos setores de serviços, que surgiram como compensação para os problemas de infraestrutura na circulação de mercadorias. Consequentemente, as piores remunerações nos setores de serviços explicam o enorme contingente ligado a estes setores e a solução prática que se deu ao problema da necessidade de moradia: a autoconstrução da habitação, um padrão determinante e generalizado na forma da urbanização brasileira. (Oliveira, 1972/2003, p. 57)

A explosão urbana, acompanhada da expansão das favelas e dos assentamentos irregulares, pode ser entendida, portanto, por esse processo de industrialização na medida em que houve a criação de um amplo “exército de reserva” e de um proletariado precarizado sem condições de arcar com o custo de sua habitação por meio dos rendimentos da venda da força de trabalho. Aí surge o problema da autoconstrução e do sobretrabalho gerado<sup>33</sup>. O capitalismo industrial estabeleceu assim novas relações econômicas, aproveitando-se das arcaicas, de maneira que não precisasse contabilizar certos custos da reprodução da força de trabalho e potencializasse a expansão produtiva industrial no reinvestimento da mais-valia acumulada nessa expansão.

Portanto, o papel do Estado na urbanização, naquele momento, se colocava fundamentalmente no campo da regulação da relação do trabalho e do capital, agindo em favor da acumulação capitalista industrial.<sup>34</sup> E se a industrialização, como se deu,

33 O problema do mutirão e da autoconstrução identificados no processo de industrialização e urbanização das cidades brasileiras por Francisco de Oliveira são pensados, no âmbito de movimentos por habitação, como alternativa à produção habitacional de mercado. Não entrarei aqui nesta discussão, mas aponto que o debate entre Oliveira e acadêmicos ligados a assessoria técnica de mutirões está colocado em conferência do sociólogo no seminário de pesquisa "Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza", realizado na FAU-USP em outubro de 2004. O posicionamento de Oliveira guarda coerência com o escrito na década de 1970, ver o debate em Oliveira (2006); e as respostas elaboradas em forma de artigo em Ferro (2006) e Lopes (2006).

34 Focamos aqui os processos econômicos acumulados e expressos nos espaços urbanos, mas note-se que a acumulação industrial brasileira deve ser entendida no contexto do capitalismo mundial, especificamente no momento em que antecede os processos de financeirização que marcam o período atual estudado. Conforme Paulani (2013), o projeto desenvolvimentista de industrialização abriu uma perspectiva de determinação interna entre 1930 e meados de 1950, quando o processo de acumulação passa a ser comandado externamente pelo deslocamento do capitalismo central, que enfrentava os problemas da sobreacumulação e que encontra no Brasil novos espaços de valorização: “É dessa forma, portanto que se inicia a história de nossa crônica dependência da poupança externa, pois a instalação aqui dos

permitiu a expansão das favelas e assentamentos precários de um lado, a criação, por outro lado, de estratos de uma “classe média” – caracterizada por trabalhadores altamente produtivos ligados aos serviços ou diretamente à produção em atividades técnicas, administrativas, burocráticas e institucionais – resultou na produção de outros espaços urbanos pelo mercado imobiliário formal que visava atender a estes estratos. (Oliveira, 1972/2003) Daí surge uma outra consequência do processo de urbanização: a intensificação da segregação socioespacial na relação entre os espaços da cidade que são e não são formalmente reconhecidos.

Passando ao surgimento de uma política habitacional estatal,<sup>35</sup> é possível afirmar que ela se dá, parcialmente, em função da resultante urbana desse processo, que envolve a formação de um setor precarizado do proletariado urbano impossibilitado de arcar com os custos da habitação, a formação das “classes médias” nos setores industriais e de serviços e a preponderância da acumulação do capital industrial. A solução dada pela política habitacional, entretanto, nos seus maiores investimentos do BNH/SFH, como o Conjunto Habitacional Castelo Branco da Cohab-SP em Carapicuíba, reafirmaram e intensificaram o processo de urbanização marcado pela segregação socioespacial, promovendo uma urbanização metropolitana marcada pelo espraiamento. Como se viu acima, a implantação do conjunto na periferia metropolitana agiu diretamente sobre um processo de urbanização em que, indiretamente, as ações do Estado já intervinham. Tal

---

setores industriais mais avançados implicou aumento de nosso passivo externo, impondo o retorno à circulação internacional de uma parte do excedente acumulado por essa via, comprometendo, assim, as possibilidades de expansão futura da economia doméstica” (p. 241). Com a crise do capitalismo mundial a partir dos anos 1970 (que havia sido retardada nas décadas de 1950 e 1960, entre outros motivos, pelo deslocamento do capitalismo a periferias como a brasileira), inicia-se um processo de financeirização e mundialização que “vai encontrar no Brasil a demanda por empréstimos que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações” (p. 241). A inserção brasileira no capitalismo mundial entre os anos 1970 e 1990 se dá assim na forma do endividamento externo e estagnação econômica. A partir da década de 1990, o processo de financeirização fará do país uma “plataforma internacional de valorização financeira”, fazendo com que deixe uma posição passiva e passe a uma participação ativa, ainda que subordinada, no capitalismo financeirizado, adotando discurso e práticas neoliberais. Desta maneira, o atual processo de financeirização pode ser entendido na sua relação com o processo de industrialização: “enquanto a vinda do capital produtivo para a periferia dava uma sobrevida ao processo de acumulação estritamente produtivo – que perdera o fôlego após o esgotamento das possibilidades abertas pela reconstrução do pós-guerra –, já se preparavam as condições para a dominância financeira que adivinha.” (Paulani, 2008, p. 88)

35 As primeiras soluções ao problema da moradia surgiram com a produção habitacional dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entre 1937 e 1945, e da Fundação da Casa Popular (FCP), entre 1946 e 1964. Entretanto, uma política nacional de habitação só ganhou forma de fato com a instituição do Sistema Financeiro de Habitação centralizado pelo BNH. Não tratarei aqui da política habitacional anterior ao BNH. Para tanto, ver o extenso trabalho sobre o tema de Bonduki (1998) e Bonduki & Khoury (2014).

intervenção prévia se dava, em primeiro lugar, pela própria regulação do Estado sobre o trabalho. Em segundo lugar, é preciso levar em conta os investimentos em infraestrutura no espaço urbano – como a construção da Rodovia Raposo Tavares, que concentrou, na área da Granja Viana, os investimentos do mercado imobiliário formal direcionados a representantes das classes médias paulistanas.

Ao olhar para Carapicuíba e a formação de seu território, as relações entre as ações do Estado e do mercado imobiliário se apresentam nas segregações socioespaciais que se exprimem na urbanização pelo conjunto habitacional Castelo Branco da Cohab-SP, pelas habitações autoconstruídas e pelos condomínios da Granja Viana. Assim, nas atuais intervenções habitacionais, há um acúmulo de processos de reprodução do espaço periférico em que esse espaço descrito é remodelado. Numa esfera, uma produção habitacional que se realiza por inovações de padronizações de processos e inserção de materiais industrializados nos canteiros é inserida nessas periferias no quadro da política habitacional, reproduzindo, apesar das novidades na organização produtiva, uma forma homogeneizada que no tecido existente cria novas distinções territoriais. Em outra esfera, as políticas sociais do “lulismo” – em que se destaca o aumento do salário mínimo sob os governos petistas – contribui para fazer ascender ao consumo parcelas da população mais pobres (Singer, 2012; Pochmann, 2012). Desta maneira, é possível começar a pensar a atual reprodução urbana periférica pela reconfiguração socioespacial na extensão de espaços de consumo cada vez mais segmentados em direção aos nichos pauperizados.

Com essas observações iniciais, pode-se avançar para a apresentação de um panorama de questões em torno das ações do BNH, em que foi dada especial ênfase ao problema do empresariamento da política habitacional. Sem dúvida, há uma série de diferenças entre o papel da CEF e o do BNH, mas há também uma série de questões colocadas que ainda se mantêm atuais num estudo que pretende desvendar o caráter da política habitacional realizada por uma instituição bancária. Como não se pretende apresentar um histórico da política habitacional desse período – e sim, apontamentos para o desenvolvimento da análise nos próximos capítulos – serão traçados alguns aspectos de caráter mais geral sem uma periodização específica, a não ser quando indicado.

## O empresariamento na política habitacional do BNH

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado no âmbito da instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) juntamente com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>36</sup> em 1964<sup>37</sup>. A criação dessas instituições e do Plano Nacional de Habitação representou a primeira formulação de uma política nacional pensada nesses termos.<sup>38</sup> Apesar da criação do BNH ter se dado em 1964, a centralização do SFH por este banco só ganharia condições financeiras para operação a partir de 1967, quando ele passou a gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), voltado ao financiamento de habitações mais populares, e foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), voltado às classes de renda mais alta.

A criação desta estrutura institucional se dava, conforme Pulhez (2014), no âmbito da modernização do sistema financeiro nacional que ocorria no contexto da reforma administrativa do Estado, oficializada em 1967,<sup>39</sup> e implantação de um plano com o objetivo de crescimento e internacionalização econômica pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). A autora destaca que a reforma administrativa se tratava da primeira experiência “gerencial”, considerada assim pela inserção de práticas dos setores privados no quadro institucional estatal. No comentário da autora:

Tratava-se de aplicar ao funcionamento do Estado e da economia um grande pacote, parece claro, o que torna indispensável e mesmo impossível pensar seus três pilares – financeiro, tributário e administrativo – de forma dissociada, ainda que os tempos de implementação de cada uma das reformas abarquem pequenas defasagens. Desse modo, é perfeitamente cabível considerar que a estruturação do SFH e do BNH funcionou como suporte para as mudanças trazidas pela reforma administrativa, com recíproca inegavelmente verdadeira: também a reforma deu suporte a estas novas instituições, na medida em que propriamente oficializou o novo modelo da política, dilatando os canais de participação do setor privado na promoção e produção massiva de habitação popular a partir de então empreendidas. (Pulhez, 2014, p. 67)

No estreitamento entre esferas pública e privada, a administração indireta já existente desde a década de 1940 é reformulada, criando-se autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista com autonomia de gestão para aproximação com os setores privados. (Pulhez, 2014)

36 O SERFHAU foi criado para estabelecer as diretrizes das políticas urbanas que norteariam a política habitacional centralizada no BNH. Sua extinção em 1975 deixava ao BNH, formalmente, a responsabilidade sobre o planejamento urbano, o que, de fato, já ocorria, como observam Azevedo e Andrade (1982/2011).

37 Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

38 Como já dito, em nota anterior, já existiam algumas experiências anteriores de produção habitacional pública, dos IAPs e da FCP, mas que não chegaram a configurar um sistema nacional de habitação.

39 Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Nesse contexto, de maneira geral, as análises acadêmicas<sup>40</sup> produzidas sobre este período destacavam a novidade da atuação bancária no âmbito da política habitacional, articulando setor público e setor privado; a arquitetura financeira que contava com a criação de fontes de investimento próprias e remuneradas (SBPE e FGTS); além de mecanismos de correção da inflação. Por outro lado, criticava-se o estímulo à acumulação do capital privado pela possibilidade de construção em massa de um lado e ampliação da demanda de outro, o que gerava, conseqüentemente, especulação imobiliária. Em outras palavras, apontava-se a construção de um arcabouço jurídico-institucional que ia de encontro aos interesses empresariais e permitia, na realização da política habitacional, o predomínio de uma lógica empresarial. (Azevedo, 1988; Azevedo & Andrade, 1982/2011; Maricato, 1987).

A lógica empresarial que direcionava este modelo de política habitacional explica o benefício aos grupos de maior rendimento em detrimento daqueles que eram o público-alvo oficial da política (famílias entre 1 e 3 salários mínimos).<sup>41</sup> Explica também o fato de que, a partir de 1971, o destino de boa parte dos recursos fossem, ao invés das habitações, as obras de intervenção urbana. A própria criação do FGTS reconfigurava as relações entre capital e trabalho, acirrando desigualdades que se evidenciariam na utilização de recursos públicos de trabalhadores – de caráter compulsório no caso do FGTS ou voluntário no caso do SBPE – direcionados para financiar habitações as quais, em sua maioria, estes trabalhadores não acessariam. O acirramento das desigualdades da relação trabalho-capital também estava colocado nos próprios canteiros de obra das construções. (Azevedo, 1988; Bolaffi, 1982; Maricato, 1987).

Na reprodução do espaço, esta lógica se exprimia: nas implantações periféricas (conjuntos em áreas de pouca infraestrutura que geram deslocamentos cujos custos recaem sobre as classes trabalhadoras); nas deficiências construtivas de obra; na

---

40 Utilizo a esquematização da resenha da literatura feita por Valladares (1983) e os textos de Azevedo (1988), Azevedo & Andrade (1982/2011), Bolaffi (1977, 1982) e Maricato (1987) conforme indicado.

41 A política foi responsável pela construção de cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais no território nacional. Destas, 1.235.409 unidades foram realizadas pelas companhias de habitação e 264.397 pelos programas “alternativos”, totalizando 1.499.806 (33,6%) unidades voltadas para as camadas de rendimentos mais baixo; 788.130 (17,6%) unidades foram voltadas para o mercado econômico; e 2.179.393 (48,8%) foram realizadas pelo SBPE e outros programas voltados para as camadas de classe média. (Azevedo, 1988) Fazendo um paralelo quantitativo, o PMCMV entregou 2 milhões de unidades habitacionais até o fim de janeiro de 2015. Considerando, a grosso modo, que estas unidades corresponderiam aos segmentos populares e econômicos da política habitacional do BNH, entregou-se nesses últimos anos, a mesma quantidade de habitações que o BNH construiu nas suas duas décadas de existência.

incapacidade de atendimento às demandas das companhias habitacionais (instituições responsáveis pelos projetos e execuções dos empreendimentos); nas práticas informais e clientelistas de definição das famílias beneficiadas; e na rotatividade destas nos conjuntos. (Azevedo, 1988; Azevedo & Andrade, 1982/2011; Bolaffi 1977).

No plano político-social, a implantação da política habitacional logo após o golpe militar de 1964 pode ser entendida como uma resposta ao contexto de crise política e econômica que se caracterizava por baixo investimento e muita especulação no setor imobiliário em decorrência de um processo inflacionário. (Azevedo, 1988; Azevedo & Andrade, 1982/2011) Esta proposição respondia, em alguma medida, às reivindicações por “reforma urbana” que haviam surgido de forma sistematizada logo antes do golpe militar e só seriam retomadas após o fim dele.

A formulação de “reforma urbana” surgiu pela primeira vez no “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE) no ano de 1963. Naquele momento, foram apresentadas propostas que, resumidamente, incluíam: uma política habitacional centralizada no nível federal, mas com conselhos deliberativo (com participação de técnicos) e consultivo (com a participação de estados e entidades relacionadas à habitação); a criação de um fundo próprio, o Fundo Nacional de Habitação, que garantisse a existência permanente de recursos; a criação de mecanismos para desapropriação por interesse social; e a implantação de instrumentos de planejamento urbano. (Bonduki & Koury, 2010)<sup>42</sup>

Em relação a esta proposta, a política habitacional implantada pelo BNH correspondia à centralização no nível federal e à criação de recursos próprios, mas não aos mecanismos de democratização do acesso à habitação propostos sob o conceito de “reforma urbana”. Se ela não correspondia aos anseios políticos e sociais manifestados por este mote, ela respondia, de uma maneira nova, ao contexto do populismo e das práticas clientelistas da política habitacional da Fundação da Casa Popular (FCP) no qual havia surgido esta formulação de “reforma urbana” (Azevedo e Andrade, 1982/2011).

Conforme Bolaffi (1976), uma pesquisa realizada por Loyd A. Free com o patrocínio do Institute for International Social Research em 1960 revelava que “a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras” e “havia uma elevada correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes conservadoras”

---

42 Bonduki & Koury (2010, maio), recuperado em novembro de 2013 de: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>.

(p. 68). Este dado aponta para o caráter disciplinador que o governo militar encontrará para a questão habitacional. Quanto a isso, pode-se dizer que se a abordagem militar enquadrava a questão habitacional a partir de uma posição conservadora, isso ocorria também pela margem à politização que o problema da habitação trazia – veja-se a mobilização social em torno da “reforma urbana”. Este posicionamento que tinha como alvo a disciplinarização não constituía, entretanto, uma novidade e já havia sido explorado no populismo.

A novidade que se explicita no regime militar, segundo Azevedo e Andrade (1982/2011), é a substituição da abordagem populista do problema da habitação por uma abordagem que considerava o problema como matéria técnica. Neste sentido, a política habitacional do BNH, ao apresentar o problema habitacional como problema técnico (não só discursivamente, mas, principalmente, no seu arcabouço jurídico-normativo e nas suas práticas institucionais), justificava o modelo empresarial e produzia, assim, uma outra ideologia. O caráter ideológico da técnica se evidenciava na dificuldade do modelo empresarial alcançar o que seria o objetivo do programa, o acesso à habitação às camadas mais pobres da população.<sup>43</sup>

Ao analisar o “falso problema” do “déficit habitacional”<sup>44</sup> que compunha o discurso ideológico de justificativa da criação do BNH, Bolaffi (1976) aponta o aumento deste déficit no período. O autor ainda afirma que o BNH nem poderia agir na direção de diminuir o tal “déficit” justamente por ter sido criado com outros objetivos. Desenvolvendo a crítica a esta política habitacional, Bolaffi (1976) deixa claro que os objetivos reais da criação do BNH seriam “transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada” (p. 75). Exemplos disso seriam os Planos Urbanísticos que, num período anterior ao da escrita do texto de Bolaffi, deveriam ser feitos por empresas privadas para que os municípios pudessem obter empréstimos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU); a utilização de diversos agentes financeiros (companhias habitacionais, iniciadores, sociedades de crédito imobiliário) para a cobrança das prestações devidas ao BNH, de maneira que estas podiam aproveitar-se de uma parte do juros e, além disso, do período de um ano no qual ficavam com os recursos

---

43 Ver Pulhez (2014) que reconstitui o surgimento de uma “racionalidade administrativa” e com ela, a figura do técnico e especialista, na política habitacional operada por Estado e empresas gerenciadoras.

44 Para Bolaffi (1976), o conceito não fazia sentido numa economia de mercado pois “do ponto de vista da Economia Política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para os quais existe uma demanda monetária, como aliás ocorre com qualquer outra mercadoria” (p. 74). Ao apontar o problema por uma “carência” habitacional, o autor marca a leitura economicista presente no termo “déficit”.

antes de os devolverem ao BNH, podendo investi-los em setores econômicos completamente distintos da produção habitacional; a diretriz “inerente à própria 'filosofia' do Plano” que transfere as decisões sobre a localização e a construção dos projetos habitacionais à iniciativa privada, resultando em “negociatas inescrupulosas” (p.75).

Por esta orientação que os governos federais imprimiram ao Banco, ele se transformou num funil por meio do qual os recursos do FGTS 74% da receita de 1968 são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda. E neste caso, pelo modo com que se verifica, a trajetória dos dinheiros é ainda mais atroz do que aquela das rendas que fluem da base para o topo da pirâmide da riqueza. Ainda que se trate de um mesmo processo irmão siamês do crescimento da indústria automobilística e do aumento das exportações e da concentração de renda, os capitais supostamente reservados para a casa popular fluem dos pequenos fundos de cada assalariado e vão se concentrar nas mãos dos “iniciadores” reais pioneiros de uma nova arte de enriquecimento sem gerar qualquer inversão socialmente significativa na economia. (Bolaffi, 1976, p. 75)

Frente a inúmeras críticas – principalmente diante da dificuldade de alcançar os objetivos declarados inicialmente (solução para o problema de habitação das baixas rendas) – surgem os “programas alternativos” direcionados a atender às famílias de até 3 salários mínimos (sendo estendido depois para 5 salários mínimos). Em 1973 é criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP): “A criação do PLANHAP revela a atitude oficial de reconhecimento do caráter elitista do BNH” (Maricato, 1987, p. 42). No âmbito dos programas deste plano, somente em 1975 foi instituído o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) – que consistia na produção de loteamentos com infraestrutura mínima (com ou sem unidades de um cômodo com equipamento sanitário). Em 1979, o Programa de Erradicação da Habitação Subintegrada (PROMORAR) foi criado com o objetivo de realizar a urbanização das favelas existentes, não tendo, necessariamente, o objetivo de produzir unidades habitacionais novas, o que era um pressuposto da política habitacional em geral. Por fim, em 1984, o Programa João-de-Barro possibilitava a autoconstrução assistida.

De um lado, esses programas se relacionavam com os posicionamentos mais progressistas em torno da questão habitacional – como, por exemplo, os posicionamentos a favor da produção por autogestão, ou a crítica ao BNH por suas práticas de remoção nas favelas (práticas que ignoravam a realidade social ali existente). Por outro lado, tais programas se alinhavam à nova agenda de propostas do Banco Mundial para a periferia do capitalismo: abandono da perspectiva de universalização dos direitos sociais e, conseqüentemente, transposição do foco das questões sociais para os indivíduos. Tal agenda, ressalta-se, vinha lado a lado com a agenda neoliberal que

objetivava abrir esses mercados para os capitais internacionais<sup>45</sup>. (Arantes, 2006; Maranhão, 2009)

Num contexto inflacionário, sofrendo pelas inadimplências e déficits acumulados que impediam a continuidade dos investimentos pelo SFH, o BNH foi extinto em 1986. É preciso notar que, neste momento, em que se processava a redemocratização do país e a reorganização de movimentos sociais, a identificação do BNH com o autoritarismo do regime ditatorial também contribuiu para sua extinção. Como resultado, as atribuições de gestão do SFH e do FGTS foram então incorporadas à Caixa Econômica Federal (CEF) e a normatização e fiscalização do SBPE ao Banco Central. (Santos, 1999).

Sérgio Azevedo (1988), ao fazer um balanço da política habitacional do BNH, critica o desfecho da crise institucional do banco e, principalmente, o fato de que a CEF acabou, como resultado, centralizando as políticas habitacional e urbana. Deste ponto de vista, a adoção de “paradigmas institucionais de um banco comercial” seriam um possível limitador destas políticas:

Evidentemente, pode-se argumentar que a política urbana e habitacional estará a cargo do ministério respectivo, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do Sistema. Vale lembrar, entretanto, que também no passado recente a política urbana e habitacional esteve vinculada formalmente a outros órgãos (Serfhou, CNDU, Ministério do Desenvolvimento Urbano). Apesar disso, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, coube ao BNH a definição e implementação concreta da política. Não há porque supor que, na atualidade, com a Caixa Econômica Federal ocorra uma situação diferente.<sup>46</sup> (p. 119)

A extinção do BNH não aponta, neste sentido, para uma mudança do paradigma empresarial na atuação estatal sobre as políticas habitacionais e urbanas. Pelo contrário, como Azevedo (1988) já intui, o caráter empresarial será reforçado, ainda que mudando suas características, num contexto de ajustes neoliberais da política econômica e da financeirização dos mercados. A “racionalidade gerencial” colocada pela reforma administrativa de 1967 será aprofundada pela reforma do Estado que se dará nos anos 1990 no contexto de adoção da política econômica neoliberal.

Sendo assim, a segunda parte deste capítulo fará uma contextualização geral do papel da CEF num panorama em que isso ficará visível. Este panorama procurará, por

45 A inserção das políticas habitacionais e urbanas na agenda do Banco Mundial se deu sob a presidência de Robert McNamara, ex-secretário de Defesa dos EUA. Em 1972, o banco passou a contar com setores de políticas urbanas e, em 1975, políticas habitacionais, que proporão os programas *pro poor* até a década de 1980, quando inicia-se a agenda mais conservadora do “ajuste estrutural”. (Arantes, 2006; Maranhão, 2009)

46 Além de Azevedo, vários outros autores consideram que, na prática, o controle dos recursos fez do BNH o responsável pela definição e implementação concreta da política. A abundância de material sobre o BNH evidencia esse papel. Ver as referências da nota 36.

meio das fontes secundárias disponíveis, cruzar dados das mudanças internas à CEF e da política habitacional que estabeleçam um pano de fundo institucional pelo qual as ações que serão apresentadas nos próximos capítulos possam ser compreendidas.

## A CEF na execução da política habitacional

A CEF é uma instituição financeira que tem a forma de uma empresa pública com capital pertencente inteiramente à União e está vinculada ao Ministério da Fazenda. A instituição integra o sistema financeiro nacional; realiza serviços bancários; atua em mercados financeiros e de capitais (internos ou externos); particularizando-se pelo incentivo à poupança e o fomento ao crédito que se refere à “economia popular”, em alinhamento com as políticas sociais do governo federal. Quanto a isso, também administra fundos e programas federais, especialmente os de habitação e saneamento; atua como agente operador e financeiro do FGTS; além de ser responsável pelo pagamento do Bolsa Família, PIS, FGTS e seguro-desemprego. Para completar, administra as loterias esportivas e monopoliza as operações de penhor.<sup>47</sup>

Trata-se de um dos três bancos estatais – BNDES, Banco do Brasil e CEF – que se volta estrategicamente para o setor imobiliário, mantendo uma atuação abrangente e diversificada que resulta de atribuições incorporadas ao longo de sua existência. As origens da instituição remontam ao ano de 1861, quando foi criada a Caixa Econômica e Monte de Socorro, já com o objetivo da inclusão bancária das classes mais pobres por meio da poupança e empréstimos com juros reduzidos<sup>48</sup>. A atuação da CEF na promoção habitacional pelo crédito imobiliário começa na Era Vargas, período em que surgem as primeiras iniciativas de uma política habitacional, ainda que não sistematizada. Entretanto, a atual estrutura se definiu com a unificação das Caixas Econômicas Federais dos estados em 1969<sup>49</sup>, no contexto das reformas institucionais do Estado citadas anteriormente. A constituição da CEF pela unificação dos bancos federais estaduais reafirmava o incentivo aos hábitos de poupança nas “economias populares” – que se relacionava à disciplina social almejada pelo regime militar, como já abordado em relação à promoção da “casa própria” – e a concessão de empréstimos e financiamentos de natureza assistencial. Somado a isso, acrescentava a função de operação no setor de crédito imobiliário como principal agente do Banco Nacional de Habitação (BNH) e explicitava a função de prestação de serviços delegados pelo governo federal.<sup>50</sup>

Com a extinção do BNH em 1986 – em que a política habitacional se

47 Estatuto da CEF aprovado pelo Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

48 Decreto nº 2.723, de 12 de Janeiro de 1861.

49 Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

50 Não entrarei aqui no levantamento desta atuação antes de 1986, já que isto exigiria uma perspectiva temporal mais extensa, que não cabe no escopo desta pesquisa. Ver Bonduki (1998) que aborda a política habitacional, como já citado, e Mettenheim (2010) que lança um olhar sobre a instituição bancária.

desarticulou, fragmentando-se institucionalmente – a CEF incorporou do antigo banco a gestão do FGTS e outros fundos voltados para a habitação social e passou a coordenar e executar as políticas habitacionais e de saneamento por meio do corpo de funcionários e bens móveis e imóveis também herdados.<sup>51</sup>

Atualmente, a CEF mantém somente a execução das políticas habitacionais e de saneamento. Um dos objetivos do banco presente no atual Estatuto (2013) é:

XII- atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda [...].<sup>52</sup>

É justamente este papel de executora da política habitacional que buscarei problematizar ao longo desta dissertação, tendo em vista a atual centralidade da CEF na crescente produção habitacional dos últimos anos. Começarei, nesta segunda parte do capítulo, com o estudo das mudanças na organização institucional da CEF e nas políticas habitacionais executadas por ela.

## A reestruturação do sistema bancário nos anos 1990

No campo da política econômica, conforme Leda Paulani (2008), o neoliberalismo como doutrina<sup>53</sup> começa a se estabelecer nas instituições estatais de modo a estabelecer reformas institucionais que permitissem o estabelecimento do país como “plataforma de acumulação financeira”. Um dos principais obstáculos para que isso ocorresse era a alta inflação dos anos 1980, que dificultava o cálculo financeiro necessário às atividades especulativas (dificultada também pela centralização e regulação da política cambial) e o controle dos gastos públicos. Outras dificuldades eram as dimensões da intervenção estatal – dadas pelos direitos sociais e deveres do Estado instituídos na Constituição de 1988 – e as legislações vigentes relativas às atividades empresariais, à previdência, ao trabalho:

a dificuldade em perceber a exata dimensão dos gastos públicos não parecia uma boa credencial para um país disposto a entrar no circuito mundial de valorização financeira. Tendo em vista o caráter rentista desse tipo de acumulação, e considerando que uma de suas bases mais importantes é a dívida pública, a anarquia nos gastos públicos produzida pela alta inflação era uma complicação e tanto, pois precarizava a extração de renda real

51 Decreto-Lei 2.291 de 21 de novembro de 1986.

52 Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

53 Este trabalho buscará desenvolver a ideia de neoliberalismo de perspectivas diversas, de forma a compreendê-lo, ao fim, como racionalidade (Dardot & Laval, 2010). Note-se assim, que apresentamos aqui o discurso ideológico neoliberal de doutrina político-econômica.

que deve valorizar esse 'capital caído do céu', em que se constituem esses papéis. Nessas condições, como poderia o país ser considerado um emergente mercado financeiro? (p. 94)

Neste sentido, a partir de 1994 começa a ser implantada uma série de reformas institucionais que já se anunciavam desde o fim dos anos 1980<sup>54</sup>. Com o Plano Real, que estabilizaria a inflação, começa a surgir também a proposta de uma “reforma gerencial” nas instituições estatais que culminará com a emenda constitucional<sup>55</sup> para a reforma administrativa de 1998. A reforma estabelecia a descentralização administrativa estatal e restringia o papel exclusivo do Estado somente à regulação (legislação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas), deixando aberto ao mercado as atividades dos serviços públicos (das áreas da saúde, da educação, da assistência social e do desenvolvimento científico). Os princípios que norteavam a reforma eram os termos empresariais da “eficiência”<sup>56</sup>, que devia fazer frente aos procedimentos burocráticos estatais; o estabelecimento de controles de gestão por metas e competição internas às unidades; a garantia do mercado por meio da garantia da propriedade e contratos. (Pulhez, 2014)

Para o ministro da Reforma do Estado da primeira gestão (1995-1998) do governo FHC (1995-2002), Luiz Carlos Bresser Pereira (2010), o contexto da formulação da “reforma gerencial” seria:

54 Declaradas politicamente a partir da campanha de 1989 do governo de Fernando Collor (1990-1992) e iniciadas por este mesmo governo, mas impedidas de avançarem pela instabilidade econômica, além do processo ainda vivenciado no país de disputa de projetos políticos e mobilização social no contexto da redemocratização.

55 Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

56 Conforme Dardot & Laval (2010, p. 383): “A nova gestão pública consiste em fazer com que os agentes públicos não ajam pela simples conformidade às regras burocráticas, mas busquem a maximização dos resultados e o respeito às expectativas dos clientes. Isso que supõe que as unidades administrativas sejam responsáveis de sua produção específica e que elas gozem de uma certa autonomia na realização de seus próprios projetos. As técnicas de *management* [gerenciais] são fundadas no tríptico 'objetivos-avaliação-validação'. Cada entidade (unidade de produção, coletiva ou individual) é tornada 'autônoma' e 'responsável' (no sentido do *accountability* [responsabilização no sentido corporativo]). No quadro de suas missões, ela se vê atribuir os objetivos a alcançar. Ela é avaliada regularmente sobre a realização destes objetivos e ela é finalmente sancionada positivamente ou negativamente segundo suas performances.” / « La nouvelle gestion publique consiste à faire en sorte que les agents publics n'agissent plus par simple conformité aux règles bureaucratiques, mais recherchent la maximisation des résultats et le respect des attentes des clients. Ce qui suppose que les unités administratives soient responsables de leur production spécifique et qu'elles jouissent d'une certaine autonomie dans la réalisation de leur projet propre. Les techniques de management sont fondées sur le triptyque “ objectifs-évaluation-sanction ”. Chaque entité (unité de production, collectif ou individu) est rendue “ autonome ” et “ responsable ” (au sens de l'*accountability*). Dans le cadre de ses missions, elle se voit attribuer des objectifs à atteindre. Elle est évaluée régulièrement sur la réalisation de ces objectifs et elle est finalement sanctionnée positivement ou négativement selon ses performances ».

Em meio a essa onda ideológica neoliberal, surgiu na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980, a Reforma Gerencial do Estado – a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de Reforma da Gestão Pública. Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública; ou seja, uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas (p. 114).

Mais adiante no texto de Bresser-Pereira, afirma-se ainda que ela “surge como consequência administrativa da consolidação do Estado Social e ao mesmo tempo como instrumento e fator fundamental de sua legitimação” (p. 114).

O caráter ideológico desse discurso aparece na medida em que a reforma serviu aos mesmos interesses colocados na “onda ideológica neoliberal”, sendo, talvez, mais “eficazes”. Ao contrário do que afirma Bresser-Pereira (2010), a reforma não consolida, mas retira direitos conquistados pelo Estado de bem-estar social europeu, transformando o Estado num agente para a liberalização do mercado. Alteram-se os meios, assumindo-se que o Estado tem sim um papel a desempenhar – em contraposição à ideia de “laissez-faire” – mas se mantém o mesmo objetivo de abertura de mercados ao capital. Para Dardot & Laval (2010), a nova gestão pública “introduz modos de controle mais finos que participam de uma racionalização burocrática mais sofisticada” e “confunde as missões próprias do serviço público, alinhando-as formalmente numa produção do setor privado” (p. 398, tradução da autora).<sup>57</sup>

No sistema bancário, o governo brasileiro ensaiava uma reforma demonstrada, segundo Vidotto (2005), por um projeto ligado a um empréstimo realizado junto ao Banco Mundial (Bird) em 1988:

Bastante abrangente, esse programa de liberalização financeira voltava-se para três alvos básicos, começando pelos instrumentos de política monetária. Outras medidas visavam à organização geral do sistema bancário, como a abertura ao capital estrangeiro e requerimentos rigorosos de adequação de capital. O terceiro grupo incidia precisamente sobre os instrumentos de direcionamento do crédito, onde se concentra a atuação dos bancos federais: “ii) reduzir os programas de crédito oficial direcionado e o crédito subsidiado e sua grande amplitude de taxas de juro”. Além do sistema financeiro da habitação, também as operações crédito rural deveriam praticar taxas de juros reais positivas, o que aliás já era o sentido das mudanças nesse subsistema de crédito, naquela década. Quanto ao propósito de longo prazo, a eliminação da interferência do setor público nos mercados financeiros mediante sua privatização ou extinção, era enunciado com clareza apenas para os bancos estaduais. (p. 71)

Quanto às medidas propostas:

a) eliminarão a interferência governamental nos mercados de crédito e desenvolverão os mercados de capitais privados e os instrumentos de empréstimos em longo prazo;

57 Os resultados desta reforma serão vistos nas práticas adotadas pela CEF na política habitacional descritas nos dois próximos capítulos .

- b) nivelarão as exigências de reserva legal para todos os instrumentos e instituições financeiras /.../
  - c) fortalecerão o ambiente operacional, mediante o aumento da competição entre os bancos e a introdução de um sistema de seguros de depósitos;
  - d) apoiarão as reformas institucionais do Banco Central /.../;
  - e) reestruturarão o sistema bancário estadual, mediante a liquidação ou a privatização dos bancos estaduais; e
  - f) reformarão o sistema financeiro de habitação, mediante a eliminação do crédito direto e o desenvolvimento de fontes de recursos no mercado
- (World Bank, 1988 in Vidotto, 2005, p. 71)

Dentre as medidas propostas neste projeto do fim dos anos 1980, a que realmente se efetivou foi a privatização dos bancos estaduais. Durante os primeiros anos da década de 1990, a forma como a reforma se daria começou a se delinear, mas a reestruturação dos bancos públicos só se deu com o Plano Real. Fica evidente uma mudança de estratégia nos documentos do fim dos anos 1980 e na reforma efetivada nos anos 1990. Esta mudança reflete a remodelação do modelo do “ajuste estrutural” promovido numa primeira geração de reformas neoliberais pelo Banco Mundial para o modelo da “governança” que começou a ser propagado na presidência de Bill Clinton (1993-2001). (Maranhão, 2009)

Em 1995, o conteúdo do programa de reforma que se efetivou nos bancos públicos federais explicitou-se na Nota Técnica MF-020<sup>58</sup>. Vidotto (2005) resume o conteúdo da nota em quatro blocos que sintetizo a seguir.

O primeiro bloco diz respeito à “razão de ser e caráter empresarial” dos bancos públicos federais. É afirmado seu papel estratégico de instrumentos da política creditícia e de agentes do Tesouro Nacional, reconhecendo-se a articulação entre as ações de fomento dos bancos federais e as atividades comerciais dos bancos privados. Entretanto, afirmava-se: “Função social é autárquica, fundada no orçamento fiscal. Banco é banco, seja público ou privado. Deve gerar resultados, lucro, que no caso dos primeiros, se converte em receita fiscal, que o governo pode utilizar em suas metas sociais” (NT MF-020, citado por Vidotto, 2005)

O segundo bloco, da “eficiência microeconômica”, estabelece que os bancos públicos devem mostrar resultados compatíveis com aqueles dos bancos privados. A atuação do banco é segmentada nas áreas comercial, de fomento e prestação de serviços, apontando-se os desempenhos esperados para cada uma. As atividades comerciais devem

---

58 Nota Técnica 020 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, de 23 de julho de 1995. Conforme Vidotto (2005), o documento interno assinado pelo Secretário Executivo Pedro Parente e acordado pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan tornou-se público ao ser debatido no Congresso Nacional.

ser tão rentáveis quanto as médias dos bancos privados; as ações de fomento devem ao menos preservar o patrimônio; e na prestação de serviços, “a função fiscal que seja praticada, a interesse do acionista controlador, deve ser ônus orçamentário do governo” (NT MF-020, citado por Vidotto, 2005).

O terceiro, da “identidade e missão”, mantém a CEF como “agente financeiro federal com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais” (NT MF-020, citado por Vidotto, 2005).

Por fim, no “diagnóstico e recomendações”, haveria “um quadro de múltiplas disfunções: superposição de papéis, concorrência prejudicial entre IFPFs (Instituições financeiras públicas federais), rede de dependências autofágica e ineficiente, pesadas estruturas administrativas e funcionais, etc”; e recomendava-se a separação contábil das atividades bancárias e fiscais, a modernização da gestão e a recuperação de crédito (contando com uma área de risco interna ao banco, *rating* dos tomadores e a coibição da concessão de recursos por critérios políticos). Para Vidotto (2005), um ponto importante estabeleceria a remuneração dos recursos utilizados dos bancos em operações de interesse do governo. Outra Nota Técnica (NT MF 020/95) “antevia medidas para sua futura capitalização, condicionadas à aplicação de uma dose maciça de racionalidade empresarial ao *modus operandi* desse conjunto de instituições.” (pp. 78-79)

Estas medidas foram especificamente adotadas na CEF com a reestruturação financeira e patrimonial que se deu em 2001. A reestruturação ao fim da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adequaria a CEF às exigências de capitalização do Banco de Compensações Internacionais e do Banco Central e reduziria seus produtos e serviços. Esta reestruturação possibilitou “vantagens competitivas” ao banco, além de lucros resultantes da considerável diferença entre as altas taxas de juros ganhas com as obrigações governamentais e os baixos juros pagos nos depósitos. (Mettenheim, 2010; Hermann, 2010; Costa, 2012)

Assim, enquanto os bancos estaduais foram privatizados, parecendo seguir as diretrizes do documento do Banco Mundial de 1988<sup>59</sup>, os bancos federais foram

---

59 Para Vidotto (2005), do programa de 1988 aplicado aos bancos estaduais ao que se efetivou na reestruturação dos bancos federais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000, houve uma mudança de caráter do posicionamento teórico e doutrinário. O projeto de 1988 faria subentender uma agenda baseada na “hipótese dos mercados eficientes” constituída pela “teoria da repressão financeira”. Esse conteúdo doutrinário havia sido referência para

reestruturados e fortalecidos em conformidade com os apontamentos da nota técnica<sup>60</sup>, de modo que, inclusive, operaram na privatização dos bancos estaduais<sup>61</sup>. Vidotto (2005) nota que:

a novidade substantiva quanto aos bancos federais nos anos 1990 é que, destoando à primeira vista dos demais setores onde havia uma presença marcante do setor público, eles tiveram sua missão institucional reafirmada. Conseguiram obter novas fontes de recursos e foram capitalizados, mesmo no contexto de agravamento do quadro fiscal brasileiro, isto é, eles passaram por um grande reforço patrimonial e inequívoca revitalização financeira. (p.63)

Tomando distância do ponto de vista de Vidotto, pode-se identificar um movimento coerente nesse processo de implantação de reformas neoliberais que se deu nos anos 1990 e se aprofundou nos anos 2000: tanto na passagem da proposta de reestruturação do sistema bancário e financeiro de 1988 do Banco Mundial para a reestruturação que se deu na CEF e outros bancos públicos federais, quanto entre as propostas da “Reforma de Estado” e da reestruturação que tomou corpo na CEF. As mudanças entre o fim dos anos 1980 e os anos 1990 parecem mais adequações de percurso do que uma ruptura com uma racionalidade econômica denominada de neoliberal. Quanto ao fato de que a CEF não foi objeto de privatização como muitas outras empresas públicas, ressalta-se que a questão central da Reforma de Estado não era a privatização completa dos setores de ação estatal – estas privatizações objetivaram, como ainda objetivam, a constituição de mercados e expansão da acumulação privada.<sup>62</sup>

---

reformas neoliberais pautadas pelo preceito de que “as duas faces da liberalização financeira, isto é, a abertura ao exterior e a desregulamentação doméstica, deveriam liderar as reformas liberalizantes” as quais se seguiriam “outras reformas fundamentais como a abertura comercial, privatização da previdência e flexibilização do mercado de trabalho” (p. 72). Entretanto, diante das crises bancárias e recessões que estas reformas provocaram nos países latinoamericanos que foram laboratório delas, o programa foi adequado, “ganhando vez a prescrição de que a liberalização financeira não abre, e sim culmina as reformas.” (p. 72). Vidotto (2005) ainda acrescenta que nos anos 1990, por sua vez, a proposição do sequenciamento da “teoria da repressão financeira” dará lugar à simultaneidade das reformas.

- 60 Já no programa da nota técnica que embasou a reestruturação dos bancos federais, estaria assumida uma “tese de intervenção eficiente”, a qual o autor relaciona com uma abordagem novo-keynesiana. O pressuposto para a manutenção das instituições bancárias federais teria sido que “os mercados financeiros brasileiros distanciam-se da condição de eficiência a ponto de exigirem a presença do Estado sob forma empresarial, embora a atuação do setor público deva ser ela própria submetida a critérios de eficiência” (Vidotto, 2005, p. 79).
- 61 A partir de 1994, com a estabilidade monetária proporcionada pelo Real, a CEF passa a desempenhar o papel de amortecimento do custo desta estabilidade pela compra de créditos ruins de bancos públicos e privados antes de suas vendas. Assim, o banco manteve-se estatal, atuando sobre a privatização de outros bancos públicos.
- 62 Esta expansão do mercado em privatizações de forma híbrida, se assim pode-se dizer, tem sido, a forma característica das reformas neoliberais nas políticas públicas, abarcando diversos setores nos anos 1990, para além das políticas habitacionais. Num quadro mais amplo das políticas sociais, mais do que a completa passagem de instituições estatais à

Se, como foi apontado na NT-020, o mercado privado depende da atuação da CEF e dos outros bancos públicos, não seria conveniente a estes objetivos – o que futuramente, pode vir a ser<sup>63</sup> – privatizá-la.<sup>64</sup> Além disso, a aceitação dos preceitos de “governança corporativa”<sup>65</sup>, vindo das empresas privadas, são completamente compatíveis com os princípios de “eficiência”, a incorporação dos controles de gestão por metas e competição internas às unidades e o alinhamento com o mercado propostos na Reforma do Estado.

Vejam agora como esse processo se relaciona com as ações na política habitacional. Cabe ressaltar que, nesse período, em meio à alta dívida pública e a predominância de um discurso de diminuição do Estado e da máquina pública, a intervenção estatal na área de habitação não desapareceu, mas tomou outro caráter, que

---

iniciativa privada, as privatizações estão colocadas tanto no direcionamento de recursos públicos às instituições privadas, como no PROUNI, que expandiu a educação de ensino superior sustentando grandes grupos educacionais privados com verbas públicas; quanto na terceirização de serviços públicos como a entrega da administração de unidades de saúde do SUS por Organizações Sociais. Para um abordagem desse processo de um ponto de vista compartilhado com esta pesquisa, das relações sociais urbanas que se constituem em formas gestonárias nessas políticas, ver: RIZEK (2013).

- 63 A CEF se manteve como banco público pertencente inteiramente à União no governo federal do PSDB – desenvolvendo o papel de sanear os bancos públicos estaduais antes das privatizações – e nos governos do PT, tendo o papel de fazer frente aos investimentos estatais em infraestrutura e aumentando o crédito no mercado imobiliário num contexto de crescimento econômico. No atual contexto de baixo crescimento econômico e anúncio de medidas de austeridade fiscal, no entanto, vem sendo aventada, desde o final de 2014, a possibilidade de abertura de capital da CEF. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1565918-dilma-confirma-que-ira-abrir-capital-da-caixa-economica-mas-processo-deve-demorar.shtml> (recuperado em 20.01.2015). Este processo se inicia na instituição pela oferta inicial de ações (IPO) de um dos seus braços empresariais, a Caixa Seguradora, que provavelmente abrirá as portas para a abertura de capital de toda a empresa nos próximos anos. Ver: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=2200> (recuperado em 15.04.2015). Tendo elucidar aqui que há uma coerência nesse percurso da instituição bancária em relação aos processos de acumulação capitalista, sendo que os meios para isso, variaram de acordo com os contextos político-econômicos.
- 64 Uma outra evidência de que não existem contradições operando nesse sentido é o posicionamento recente de Luiz Carlos Bresser Pereira em favor do “novo desenvolvimentismo” que estaria contido nas políticas públicas petistas. O que aponta também que gerencialismo, reformas estatais neoliberais e “novo desenvolvimentismo” são conceitos que, na prática, giram em torno das mesmas questões.
- 65 A governança corporativa aparece no Estatuto da CEF como preceito em 2002, um ano após o processo de reestruturação, junto com o problema do gerenciamento de riscos. A noção de “governança corporativa” é utilizada para associar as práticas empresariais com a consideração dos interesses dos diversos agentes envolvidos chamados de *stakeholders* (acionistas, investidores, empregados, fornecedores, clientes...). As “boas práticas” de governança corporativa trabalham assim com a ideia de que seria possível respeitar os interesses de todos os grupos envolvidos. A proposição baseia-se na destituição do caráter político e social que subjaz às relações entre estes agentes, estabelecendo entre eles apenas relações de mercado, no qual todos eles objetivariam o mesmo fim, o sucesso da empresa privada.

pode ser destacado na Política Nacional de Habitação de 1996 do governo FHC. Como se verá, a política se caracterizava pela descentralização, parcerias com a sociedade civil e criação de novas fontes de financiamento, as quais permanecem no período atual com algumas modificações.

## A operação da política habitacional

### De 1986 a 1994

Com a extinção do BNH em 1986<sup>66</sup>, a CEF incorporou do antigo banco: a gestão do FGTS, dos Fundos de Assistência Habitacional (FAH) e de Apoio à Produção de Habitação (FAPH) para a População de Baixa Renda (FPBR); a coordenação e execução dos Planos Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e Nacional de Saneamento Básico (PLANASA); as operações de crédito externo contraídas pelo BNH; assim como o corpo de empregados e os bens móveis e imóveis.<sup>67</sup> Entretanto, a CEF assume essas novas atribuições quando não havia nenhum projeto de reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ocorrendo uma dispersão de suas atribuições.<sup>68</sup>

O sistema da política habitacional enfrentava uma série de dificuldades. Em 1985, o sistema que já enfrentava o problema da baixa liquidez foi ainda mais prejudicado por uma decisão de concessão de subsídio indiferenciado aos mutuários – lembrando-se que estes, em sua maioria, pertenciam às classes médias – após ampla mobilização de movimentos organizados de mutuários. Esta resolução e o Plano Cruzado<sup>69</sup> implantado no ano seguinte aumentaram ainda mais o rombo do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). A situação dos fundos também entrou em situação crítica nos anos seguintes. Enquanto os recursos do SBPE foram reduzidos com o Plano Verão do governo de José Sarney (1985-1990) em 1989 e o Plano Collor do governo de Fernando Collor (1990-1992) em 1990; “a mudança de indexadores que materializou o abatimento da dívida pública atingiu os direitos dos trabalhadores junto

---

66 Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

67 Decreto-Lei 2.291 de 21 de novembro de 1986.

68 As dificuldades institucionais são visíveis nessa trajetória: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989 (Santos, 1999)

69 Conforme Santos (1999, p. 18), “a partir de março de 1986, as prestações dos mutuários deveriam ser reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores. Além disso, deveriam permanecer congeladas pelos doze meses seguintes. Uma vez que a correção monetária continuou a reajustar o passivo do sistema (i.e, as contas de poupança e o FGTS), o Plano Cruzado contribuiu com uma parcela significativa do rombo do FCVS.”

ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dando origem a um contencioso que se prolongou por toda a década” (Vidotto, 2003, p. 4).

Neste quadro, a redução do financiamento público fez com que o setor imobiliário recorresse a fundos próprios obtidos, em parte significativa, com os compradores das habitações, o que resultou numa retomada de um padrão de produção habitacional em pequena escala e voltada às altas rendas (Fix, 2011). Em relação à habitação social, ganharam espaço os “programas alternativos” como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários. Surgidos ao fim do BNH, conforme visto, estes programas davam continuidade à tendência dos últimos anos do banco habitacional e refletiam o momento político e econômico existente. É um momento de disputa entre o estabelecimento dos “direitos do capital” e os “direitos da cidadania” em que ressurge o mote da “reforma urbana”.<sup>70</sup>

A ideia da Reforma Urbana é retomada durante a Assembleia Constituinte (1985-88), na qual foi apresentada uma Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por 150 mil pessoas em todo o Brasil. Como resultado da mobilização, foram inseridos dois artigos na Constituição, aparecendo o conceito de “direito à cidade”. Após a constituinte, foi formado o Fórum Nacional da Reforma Urbana – espaço de movimentos populares, organizações sindicais e ONGs – com o objetivo de regulamentar os artigos de política urbana. O fórum acompanhou ativamente a tramitação e aprovação do Estatuto da Cidade (2001) no Congresso Nacional – em debates numerosos dentro do fórum e entre outros atores sociais, como representantes do setor imobiliário, representados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração de Imóveis e Condomínios (SECOVI) – além dos projetos de parcelamento do solo e criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. (Dagnino, 2002)

Para Evelina Dagnino (2002), a formação desta sociedade civil organizada em torno do fórum por reforma urbana não significou uma democratização da estrutura estatal e, além disso, imaginar que isso se daria, seria superestimar o papel desta parcela social organizada e ignorar a complexidade de fatores envolvidos num processo de democratização. Esta estrutura estaria vinculada a diversas condições dadas: resistência estatal às tomadas de decisão participativas; representatividade limitada dos partidos políticos, que tradicionalmente fazem a mediação entre sociedade e governo; além das

---

70 Ver as publicações do Fórum Nacional de Reforma Urbana: <http://www.forumreformaurbana.org.br>; Maricato, E. (2011); e Dagnino (2002).

matrizes culturais brasileiras em que está posta uma visão autoritária e excludente da sociedade e da política. As relações que se estabeleceram entre Estado e sociedade civil teriam sido marcadas: 1) pela existência constante do conflito em torno da partilha do poder, balizado pelo grau de compartilhamento de projetos políticos; 2) pelo trânsito de representantes da sociedade civil para o Estado, deixando turvas as distinções de papéis; e 3) pelo autoritarismo e o conservadorismo persistentes na sociedade civil. Além disso, os espaços públicos que foram criados o foram de forma isolada do aparelho estatal, como numa institucionalidade paralela.<sup>71</sup> Assim, quando estes espaços públicos possibilitam alguma partilha de poder – muitas vezes servindo apenas para dar uma aparência de integração da sociedade a projetos implantados de forma autoritária – este poder é bastante restrito, sem qualquer possibilidade de ampliar-se para políticas públicas com impacto mais significativo sobre a sociedade. Por outro lado, quando não houve esforço de dar efetividade à participação da sociedade civil, o que se viu foi a grande participação de ONGs sem representatividade de fato – porém exercendo o papel de representação por ter uma competência específica, ter uma visibilidade midiática ou vincular-se a um partido. A generalização das ONGs nestes espaços aponta, desta maneira, a persistência do paradigma neoliberal, em que elas desempenham um papel na “autonomização das políticas públicas”, na medida em que respondem às agências internacionais ou aos governos que as financiam ou as contratam como prestadoras de serviço e não respondem aos setores sociais os quais dizem representar. (Dagnino, 2002)

Indo mais a fundo pela leitura de Paulo Arantes (2015) – que conta com o ponto de vista do desenrolar do lulismo que era invisível à Dagnino (2002) – ao invés de pensar essa “autonomização das políticas públicas”, pode-se pensar um contexto de mudanças internas ao próprio Estado, em que, no caso, é central uma mutação na concepção do “social” a medida que a universalização pública e gratuita de serviços básicos foi saindo de pauta. Conforme Arantes (2015):

como sugeriu Lena Lavinas, de que o paradigma do Welfare do século XXI é mesmo o da pobreza focalizada, comprando-se as demais provisões no mercado. Nesse paradigma de governo da insegurança social exprime-se uma visão moral do mundo em que o social substantivado de ontem ressurgue como um processo normalizador, e como se trata de desentortar comportamentos desviantes e recalcitrantes, o esforço exigido é o de um combate sem tréguas. O social tornou-se de fato uma guerra de todos os dias em defesa da sociedade, mas de uma sociedade vista agora como um sistema de riscos difusos e ameaças cujos focos precisam ser anulados preventivamente. (p. 26)<sup>72</sup>

---

71 Aqui, ao invés de uma institucionalidade paralela, poderiam ser pensadas as margens do Estado ou as formas pelas quais o Estado se manifesta nas suas margens, tornando difíceis as distinções entre centro e periferia, público e privado, legal e ilegal. Ver Das & Poole (2008).

72 Note-se que este é exatamente o campo de problematizações em que se inserem os estudos

Assim, voltando ao problema das formas de produção habitacional, pode-se dizer que os “programas alternativos” foram carregados de ambiguidades, fazendo convergir a mobilização política da sociedade pela garantia dos direitos da cidadania com uma nova organização do Estado e das instituições públicas que ganhava forma nas reformas do Estado dos anos 1990. Estas ambiguidades serão reproduzidas nos novos programas que se seguiram.

Em 1990 e 1991, no governo de Fernando Collor (1990-1992), ocorreu a retomada dos financiamentos pelo FGTS. No entanto, os empreendimentos relacionados a ela – que não apresentavam nenhuma novidade de proposta – foram marcados por diversas irregularidades ligadas a relações clientelistas e político-partidárias que impediram a utilização de recursos nos anos seguintes.

Com a continuidade da crise financeira, os anos do governo de Itamar Franco (1992-1994) se caracterizariam assim não pelos investimentos, mas por dois programas de habitação popular – mais de intervenção em áreas de urbanização precária do que propriamente de produção de habitação nova. Os programas Habitar-Brasil (para cidades de grande e médio porte) e o Morar-Município (para pequenos municípios) foram propostos fora do SFH e, segundo Santos (1999), serviram de referência para programas da gestão seguinte. Estes programas recebiam verbas diretamente do Orçamento Geral da União e do BID e norteavam-se pela descentralização da política habitacional, dependendo da proposição de projetos das prefeituras municipais. Além disso, exigiam conselho, fundo e contrapartida da prefeitura no investimento. Assim, pode-se dizer que eles davam continuidade às ambiguidades traçadas em relação aos empreendimentos da era Collor. (Santos, 1999; Royer, 2009)

## **De 1995 a 2002**

Neste período, ganha relevo o papel da CEF de mediação entre as determinações das agências econômicas internacionais e sua aplicação nas prefeituras e territórios. A reforma no setor habitacional (esperada desde o fim do BNH) foi realizada. Como resultado houve a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável pela formulação e coordenação da Política Nacional de Habitação, assim como pelas ações nas áreas de saneamento e infraestrutura. Deste modo, o papel da CEF foi limitado ao papel de agente operador do FGTS e agente financeiro do SFH. (Cardoso, 2003)

Os recursos operados pela CEF seguiram as diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central contidas no ajuste fiscal do Plano Real. Por este motivo, o banco realizava empréstimos aos estados e municípios, exigindo a realização da agenda das agências internacionais que implicavam em redução da folha de pagamentos, reformas administrativas e privatizações. Internamente, seguindo as diretrizes de Banco Mundial e agências internacionais, pode-se perceber o alinhamento de sua atuação no setor da política habitacional com a busca por liquidez.

Pedro Arantes (2006) relata que desde o fim dos anos 1980:

A ação do BID e do Banco Mundial deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional. A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o “ajuste fiscal das cidades” foram parte importantes das reformas estruturais dos anos 80. Esse último pretendeu corrigir as “distorções” de preços dos serviços públicos (que passariam a cobrar seu custo real), realizar cortes nos subsídios e ampliar as taxas e impostos urbanos. (p. 66)

No que se refere aos programas urbanos, é dada continuidade ao Habitar-Brasil e o Morar-Município, que após modificações significativas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) passa a se chamar Pró-Município. Também são criadas novas linhas de financiamento baseadas em projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais que seriam analisados por critérios técnicos de projeto enquanto os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foram, em sua maioria, distribuído por emendas parlamentares, as quais se baseiam em combinações de critérios subjetivos e político-partidários. (Santos, 1998; Cardoso )

Quanto à produção habitacional propriamente dita, a atuação da CEF nos empréstimos imobiliários se focalizou no financiamento ao consumidor pela linha Carta de Crédito do FGTS (voltada a famílias de até doze salários mínimos) de 1995. Neste período, segundo Fix (2011), com a estabilização econômica proporcionada pelo real, a produção imobiliária que, conforme citado anteriormente, já se autofinanciava desde a contração do financiamento público ao fim do BNH, pode se expandir dos segmentos de mais alta renda para as classes médias e médias baixas, especialmente em direção à parcela da população com renda entre 8 e 15 salários mínimos. Será com a extensão a estes mercados que esta produção passará a buscar inovações técnicas, padronizações e soluções massificadas.

Assim, em 1999, foi lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a população de menor renda, articulando FGTS e OGU. Neste programa, o

mercado produzia a habitação, negociando diretamente com a CEF, enquanto os estados e prefeituras municipais forneciam a demanda, podendo também doar terrenos e fornecer outros benefícios para a realização dos empreendimentos. A existência do subsídio e a forma de arrendamento – em que o beneficiário só se torna proprietário com a liquidação das prestações pagas ao longo de quinze anos – buscava resolver o problema da inadimplência na produção da habitação social.<sup>73</sup>

Adauto Cardoso (2013) identifica como resultado dos mecanismos de autofinanciamento e também do PAR “a progressiva consolidação de um conjunto de empresas que passaram a se especializar em produtos direcionados para os setores de renda média baixa, desenvolvendo técnicas específicas de barateamentos dos custos de construção”. Isso seria fundamental no desenvolvimento das condições para o processo de financeirização do setor imobiliário e da construção civil e da definição do PMCMV, ainda que as inovações institucionais não tenham começado pelo setor de construção residencial.

Quanto a esse processo de financeirização, ele foi iniciado no governo de FHC (1995-2002) através de algumas inovações institucionais que favoreceram sobretudo os empreendimentos comerciais. Em decorrência da liberalização econômica do governo de FHC, uma demanda por novos edifícios de escritórios para as empresas transnacionais que aqui começaram a se instalar começa a surgir, resultando numa “articulação entre promotores imobiliários locais e investidores nacionais – típica do funcionamento de uma máquina imobiliária de crescimento – para a construção de novas torres de escritório e complexos multiuso” (Fix, 2011, p. 122). Esta produção imobiliária se desenvolverá até entrar em crise com a explosão da bolha das empresas de tecnologia no ano 2000, da qual sairá somente por meio da capitalização que ocorrerá a partir de 2005 (Guerreiro, 2010).

É neste contexto de produção de imóveis comerciais que as inovações financeiras se apresentam inicialmente, beneficiando também, ainda que raramente, empreendimentos residenciais de alto padrão. As inovações começam pela instituição do Fundo de Investimento Imobiliário (FII), criado em 1993, e se desenvolvem posteriormente por um novo sistema para a produção imobiliária, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado em 1997, mas sem muito resultado até 2003, a partir de quando começa a ser objeto de capitalização. (Royer, 2009; Fix, 2011)

---

73 Este formato guarda muitas características com o PMCMV, como se verá no capítulo 3.

Conforme Fix (2011), com a criação dos FIIs, tornou-se possível agregar recursos, por meio de cotas, sem o desmembramento da propriedade imobiliária. Este dispositivo vantajoso no caso de torres de escritórios, possibilita ainda a atração de investidores que não utilizem esses imóveis por desvincular uso e propriedade, tendo potencialmente a vantagem da liquidez. Ainda conforme a autora, os empreendimentos vinculados aos fundos puderam ser tratados como ativos financeiros, sendo oferecidos pelas incorporadoras principalmente aos fundos de pensão, os quais passaram a acumular investimentos em edifícios comerciais de altíssimo padrão, *resorts* e *shopping centers*. Para os fundos de pensão, as vantagens se apresentam igualmente nas tributações e regulações da previdência social, o que aponta para um arranjo jurídico-institucional que direciona os processos de financeirização.

Esta primeira inovação imobiliária começa a relacionar mercado imobiliário, mercado de capitais e fundos de pensão, sobressaindo-se, entre estes, os fundos das estatais. Por exemplo, o fundo de pensão da CEF (Fundação dos Economiários Federais – Funcef), terceiro maior fundo do país depois do fundo de pensão do Banco do Brasil (Previ) e da Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros). Estas novas relações e indefinições entre investidores e trabalhadores, Estado e mercado, decorrentes do processo de financeirização do capital, é fundamental na compreensão do atual papel e lugar do Estado na produção do urbano.

No desenvolvimento institucional do processo de financeirização, a criação do SFI representa um novo patamar ao constituir um novo marco regulatório para o setor imobiliário. O sistema buscava uma alternativa ao SFH voltada ao desenvolvimento imobiliário de empreendimentos sem restrições de uso ou valor, baseado na oferta e procura. Ao contrário do SFH, baseado em fundos diretos provenientes de poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias (SBPE), o SFI passou a apresentar uma alternativa para produção imobiliária baseada em fundos do mercado de capitais. Diversos instrumentos financeiros foram criados no quadro deste sistema, destacando-se o Certificado de Recebíveis Imobiliários, título que permite a securitização<sup>74</sup> de ativos imobiliários. (Royer, 2009; Mettenheim, 2010)

Em relação a estes títulos, Royer (2009) mostra, por meio da apresentação de

---

74 Conforme Botelho (2007), tanto FII quanto CRIs "são formas de securitização de ativos imobiliários, cujo sentido é a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez, passíveis de serem absorvidos pelo mercado financeiro. Esses ativos possuem como lastro os imóveis que foram securitizados, tendo suas receitas baseadas nos fluxos de caixa proveniente, seja de juros sobre empréstimos, seja de outros recebíveis." (p. 166)

resoluções do CMN e do Conselho Curador do FGTS a partir de 1998, como a ampliação dos CRIs no mercado de capitais, se entrelaçou com uma ampliação de recursos provenientes de fundos de pensão, SBPE e FGTS, sendo que este último, a princípio, seria destinado para as baixas rendas.

Enquanto os arranjos institucionais se constituíam para direcionar recursos públicos para o setor imobiliário financeirizado, na esfera das lutas sociais, foi aprovado o Estatuto da Cidade (2001)<sup>75</sup>, treze anos depois do encaminhamento do projeto de lei. O Estatuto passou a regulamentar a política urbana prevista na Constituição Federal, estabelecendo os instrumentos para a política urbana municipal tais como: o plano diretor municipal e os institutos jurídicos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e estudo de impacto de vizinhança. Se ao ser proposto pelos movimentos sociais, o estatuto visava garantir a função social da propriedade, pode-se dizer que alguns desses instrumentos regulamentados por ele, na conjuntura descrita, acabaram servindo aos interesses privados. Destaca-se o instrumento da operação urbana que vem sendo amplamente utilizado como legislação urbana de exceção em função dos interesses empresariais, espacializando o processo de financeirização descrito anteriormente.

## **A centralização das políticas habitacionais**

Nos últimos doze anos, a CEF passou por mudanças na organização de suas áreas de negócios e entrou em novos mercados, mas os fundamentos da reestruturação institucional de 2001 permaneceram. O crescimento econômico foi favorável e o período foi marcado pela expansão do crédito e a redução da taxa de juros Selic, sem no entanto haver um rompimento com a política macroeconômica anterior. A instituição passou a apresentar lucros recordes, mantendo-se nas suas áreas tradicionais de atuação, mas criando novos produtos de microcrédito e poupança popular em paralelo à sua atuação nas políticas sociais do governo federal (Bolsa Família, programas de subvenções familiares, pagamentos de seguro-desemprego e fundos de pensão).

---

75 Tanto o estatuto quanto o ministério são consequência das lutas dos movimentos sociais (apoiados por setores de técnicos e acadêmicos) que se organizaram em torno da reivindicação por “Reforma Urbana” a partir do fim dos anos 1980. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 e Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, respectivamente.

A CEF centralizou o crédito imobiliário (cerca de 70% do mercado atualmente<sup>76</sup>) e a política habitacional, destacando-se o período recente de altos investimentos em ações de urbanização de favelas do PAC e, principalmente, do PMCMV. Se nos anos 1990 a política habitacional mais evidente havia se pautado pela descentralização entre municípios e estados federativos, além da ênfase no crédito ao comprador, a gestão Lula (2003-2010) centralizou novamente a política habitacional no nível federal, buscando, inicialmente, novas bases para a produção da habitação, mas logo recaindo nos modelos empresariais anteriores que foram reafirmados pela gestão petista de Dilma Rousseff (2011-2014). Este papel que a CEF assumiu, no entanto, não estava dado desde o início da gestão Lula em 2003.

Com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 na gestão Lula (2003-2010), a atuação da CEF é repensada, mas a instituição é mantida como operadora dos programas de habitação e urbanização do governo federal. A manutenção deste papel num contexto em que as políticas habitacionais e urbanas estavam sendo retomadas numa perspectiva sistêmica é justificada na declaração da então Secretária Executiva do MCidades Ermínia Maricato (2003-2005):

A falta de recursos para a criação de um organismo amplo e regionalizado e a existência da Caixa Econômica Federal, que tem grande capilaridade, levou à opção por não termos [MCidades] sedes regionais. Alguns ministérios têm representação regional. A Caixa Econômica Federal é operadora dos programas do Ministério, com recursos do OGU – Orçamento Geral da União, e além de operadora é financiadora quando se trata de recursos do FGTS. A criação do Ministério traz algum impacto sobre a Caixa, e entendemos que vai levar um certo tempo para que se chegue a um pacto sobre procedimentos e encaminhamentos. (Ribeiro & Acselrad 2004, novembro)

Ainda que aponte, naquele momento, a existência de um certo desalinhamento entre o MCidades e a CEF, a ex-secretária executiva do MCidades defende a posição tomada de manter o banco como operador dos programas do ministério. Por um lado, as condições limitadas de recursos eram a justificativa. Por outro lado, a CEF contava com as condições de ampla rede de atendimento bancário<sup>77</sup> e técnico de engenharia, arquitetura e social que já acompanhavam programas federais. Além disso, era também da CEF a responsabilidade sobre o recolhimento e a aplicação dos recursos do FGTS que

76 A carteira de crédito imobiliário da CEF correspondia a R\$ 339,8 bilhões, 67,7 % do mercado, excluídos os certificados de recebíveis imobiliários, conforme o Relatório de Sustentabilidade (CEF, 2014).

77 A CEF atua em todo território nacional com uma rede de 3,8 mil agências e postos de atendimento, 21,2 mil correspondentes bancários e 12,4 mil lotéricas (CEF, 2012). Esses números mostram que a capilaridade da CEF nos serviços bancários deve muito à prática de terceirização. Na área técnica de engenharia e arquitetura, a capilaridade realmente existe, mas também pode ser ponderada (e criticada) pela utilização da terceirização como será visto mais adiante.

financiavam habitação e saneamento. Foram essas condições que levaram à aposta de uma atuação institucional conjunta em que o banco estivesse subsumido ao ministério. Tais condições sobrepujavam, então, o fato de que tal modelo não tivesse funcionado em períodos anteriores com uma instituição bancária de segunda linha, o BNH, que operava indiretamente por intermédio de outros bancos e agentes promotores – conforme o argumento de Azevedo (1988).

A declaração da então Secretária Executiva do MCidades, lida uma década depois, serve-nos para evidenciar o processo de fortalecimento institucional da CEF em relação às suas atribuições na execução da política habitacional e no mercado imobiliário, por um lado, e o esvaziamento das atribuições pensadas inicialmente ao MCidades por outro. No espaço de tempo entre aquele momento em que se propunha uma política habitacional e urbana no âmbito do MCidades para o momento recente – em que os programas PAC (2007) e PMCMV (2009) tomaram o lugar dessas políticas no contexto de crise econômica e discursos ideológicos “neodesenvolvimentistas”<sup>78</sup> – ocorreu uma ampliação da carteira de crédito da CEF, principalmente em relação à habitação, com consequências a serem verificadas. Estas consequências parecem seguir o deslocamento geral das expectativas em torno do início da gestão petista para o exercício concreto de uma política econômica conservadora em alinhamento com os setores privados industriais, do agronegócio e financeiros.

Com a vantagem do distanciamento temporal, é possível problematizar a opção tomada naquele momento quanto à estrutura institucional para realização das políticas urbanas. Fundamentalmente, no que diz respeito a esta pesquisa, tal problematização não servirá para efetuar responsabilizações parciais, mas para iluminar a posição da

---

78 “Neodesenvolvimentismo” ou “novo desenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2010, novembro) foram os termos utilizados nos últimos anos para descrever a retomada de investimentos estatais, fazendo referência ao “desenvolvimentismo” da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) de Celso Furtado. As diferenças, no entanto, são grandes e se colocam primeiramente entre um projeto nacional de desenvolvimento econômico autônomo, na versão original, e uma condição não questionada de heteronomia na economia nacional na dita versão atual. Para a realização do projeto desenvolvimentista, os investimentos produtivos nos setores avançados industriais estavam em primeiro plano dentro da estratégia que se tentava estabelecer para a superação da condição subalterna na economia mundial. Já os investimentos focados em infraestrutura e benefícios aos setores privados recentes não se pautam nesta expansão dos setores produtivos mais avançados, caracterizando-se pelos feitos da concentração do capital pela formação de grande conglomerados com empréstimos estatais do BNDES e afirmação dos setores econômicos menos avançados, especialmente o de *commodities*. A inexistência de um projeto nacional-popular e o posicionamento estatal em função da acumulação privada fica visível nas condições de trabalho degradantes identificadas nas grandes obras de infraestrutura. (Paulani, 2008). Ver Furtado (1961/2009) e, para uma análise crítica do desenvolvimentismo, Oliveira (2003b).

instituição, o lugar das relações entre agentes e práticas na realização da política pública, especificamente, a habitacional. Até porque, de fato, concorriam com as propostas iniciais do MCidades – de implantar uma política nacional de habitação pautada pelo planejamento urbano e participação da sociedade – outras ações estatais que guardam todavia coerência com o fortalecimento e o empresariamento que se desenrolou com a política habitacional em curso.

## **A operação da política habitacional**

### **De 2003 a 2006**

Conforme Araújo (2012), no que concerne ao crédito, os bancos públicos agiram norteados pela liquidez e só começaram a expansão do crédito em 2005, em taxas inferiores às dos bancos privados – enquanto estes haviam começado a expandi-lo em 2004.

No setor habitacional, algumas medidas institucionais obrigaram a expansão do crédito a este setor, e talvez sirvam para explicar este movimento, juntamente com o processo de queda da taxa de juros. Conforme Fix (2011), a Resolução do Banco Central nº 3.259 obrigava os bancos a realizarem empréstimos imobiliários com a utilização do SBPE e do FCVS. Quanto à habitação de interesse social, Fix (2011) cita a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, que possibilitou uma ampliação dos subsídios disponibilizados pelo governo federal, além da criação do FNHIS em 2005.

Em relação ao mercado imobiliário, outra medida importante para este setor foi a regulamentação do instituto jurídico da alienação fiduciária<sup>79</sup>, pelo qual o imóvel passa ao domínio do devedor apenas com a liquidação da dívida, possibilitando segurança jurídica aos credores, que podem retomar o imóvel no caso de inadimplência.

Como já dito antecipadamente, um dado fundamental das transformações no mercado imobiliário que resultaram no PMCMV foi a abertura de capital das empresas do setor imobiliário com investimentos em imóveis comerciais e residenciais de alta renda a partir de 2005. Este fato instaurou uma nova dinâmica no setor. Para Guerreiro (2010):

A união, através da bolsa de valores, entre a abertura de mercado destas empresas e a negociação dos fundos imobiliários fez com que vários capitais dispersos nas mãos de pequenos, médios e grandes investidores pudessem compor uma força que deu outra dinâmica ao setor.

---

79 Lei Federal nº 10.391, de 02 de agosto de 2004.

Esta nova dinâmica (...) marcou definitivamente a conformação do setor imobiliário à lógica das finanças mundializadas. Esta lógica, no entanto, não se sustenta apenas através dos edifícios corporativos (...). Com a responsabilidade junto aos investidores de ganhos permanentes e crescentes, o setor imobiliário – que tem os limites de uma produção que se baseia em um elemento limitado como a terra – precisava de vazão para a grande quantidade de recursos que recebia e que começava a não ter como realizar no final de 2008, dada a saturação do mercado (habitacional ou comercial) de alta classe num país periférico. (Guerreiro, 2010, pp. 226-227)

É neste contexto que, também segundo Fix (2011) e Sanfelici (2013), as empresas do setor: estenderam suas ações ao chamado “segmento econômico” e no território nacional; lançaram marcas, compraram empresas atuantes no mercado popular ou associaram-se com outras empresas de atuação local; e tornaram-se empresas de capital aberto<sup>80</sup>.

Todas estas medidas se relacionavam na proposição do MCidades de estimular o mercado privado de maneira que ele produzisse habitação para a classe média, para que os recursos públicos fossem liberados para as faixas de renda mais baixas. O MCidades começava a estabelecer uma política nacional de habitação centralizada. Em 2004, criou-se o Programa Crédito Solidário que se voltava a famílias de baixa renda organizadas em entidades sem fins lucrativos (cooperativas habitacionais, sindicatos, associações e etc.) para a produção de habitação por autoconstrução, mutirão e autogestão.

No mesmo ano, é lançada a Política Nacional de Habitação (PNH) e, no ano seguinte, ocorre a regulamentação do Sistema Nacional de Habitação (SNH).<sup>81</sup>

O SNH previa dois subsistemas, o Subsistema de Mercado, contando com os recursos de poupança e outros recursos privados, inclusive mercado de capitais, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS),<sup>82</sup> prevendo recursos federais (OGU), estaduais e municipais. O novo sistema de habitação de interesse social foi criado com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), estabelecendo que este concentraria todos os recursos dos programas de urbanização de assentamentos precários e habitação de interesse social. O arcabouço institucional do sistema apresenta uma estrutura nacional com um Conselho Gestor deliberativo envolvendo a sociedade civil. Tal estrutura se replica nas instâncias municipais com o Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e conselho local. Este sistema foi resultado de um projeto de lei inicialmente proposto pelo

---

80 Para uma análise do processo de mundialização e financeirização no qual o espaço urbano se torna lugar de acumulação do capitalismo financeiro, ver: Harvey (2011).

81 Sobre esse processo, ver Shimbo (2010) e Fix (2011).

82 Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

movimento popular representado pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo.

A estruturação de uma política nacional de habitação e o delineamento de arcabouços institucionais normativos definiu as ações desse período em que a CEF tinha um papel bem mais restrito, enquanto o MCidades encampava um projeto de reforma. Entretanto, o fator determinante para os passos tomados em seguida, foi o processo de abertura de capital de empresas do mercado imobiliário e da construção civil. Para Fix (2011), as mudanças na estrutura de propriedade trouxeram mudanças quantitativas que se desdobram em mudanças qualitativas na produção habitacional.<sup>83</sup>

## **De 2007 a 2010**

De maneira geral, no segundo governo de Lula, a centralização da política habitacional na Caixa se tornou evidente com o anúncio do PMCMV. Com a crise de 2008 e o lançamento do PMCMV, a CEF se reposicionou em relação ao crédito, aumentando o volume de crédito disponível, enquanto os bancos privados retraíram esses investimentos. (Araújo, 2012)

A CEF começou a operar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) anunciado em 2007. O programa, gestado no interior da Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff, ignorava toda a estrutura institucional-normativa gestada no MCidades. (Maricato, 2011)

O programa é constituído de uma série de ações para suprir demandas de infraestrutura e setoriais, principalmente do setor de energia e petroquímico. Ao mesmo tempo que se justifica na execução de obras para suprir os “gargalos” de infraestrutura do país, utiliza-se de um discurso de geração de empregos, sendo declarados também os objetivos econômicos do programa. No campo das políticas habitacionais, os programas existentes foram revistos e vinculados ao PAC, sendo que os mais importantes lançados no período foram os programas de urbanização de favelas, divididos entre: Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenção em Favelas e Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Os programas propõem a urbanização de favelas pelos municípios com recursos do OGU e FNHIS à semelhança do Programa Habitar Brasil BID que, no entanto, era notavelmente inferior em escala de

83 Este processo é fundamental para entender a política habitacional recente e as relações entre Estado e mercado imobiliário e diversas pesquisas já se debruçaram sobre esse processo. Dentre elas, ver Shimbo (2010); Fix (2011) e Sanfelici (2013). O assunto será melhor desenvolvido no capítulo 3 que tratará do empreendimento do PMCMV.

investimento. Os programas surgiram, em parte, como resposta à demanda de empresas da construção civil que, no quadro descrito acima, buscavam a extensão de seu mercado de ação.

Com a crise mundial de 2008 e os diversos problemas na condução das obras do PAC geridas pelas prefeituras, no entanto, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com a meta de construção de um milhão de habitações. Este programa, lançado em 2009, respondia aos interesses das empresas da construção civil e mercado imobiliário com um modelo de produção habitacional mais próximo da produção destes.<sup>84</sup>

Há uma evidência, já muito citada, do descompasso entre a política proposta pelo MCidades e aquela que se efetivou em torno da Casa Civil com o PMCMV. No mesmo ano do anúncio do maior programa habitacional brasileiro, levado a cabo pela Casa Civil, foi finalizado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), sob responsabilidade do MCidades, que, na prática, foi invalidado.

Ainda no contexto da crise, em 2009, antevendo-se os efeitos econômicos dela sobre as instituições privadas, foi permitido que a CEF constituísse subsidiárias e adquirisse participações em empresas dos seus ramos de atuação no Brasil. Assim, a CEF criou a subsidiária Caixa Participações S.A. (CAIXAPAR)<sup>85</sup> para adquirir participações societárias em empresas cujo campo de atuação constitui o objeto do banco. Até o momento, as consequências dessa mudança não são claras, mas esse novo campo de atuação certamente pode fazer com que a instituição se aproxime ainda mais da lógica de ação empresarial do setor privado.<sup>86</sup>

## **De 2011 a 2014**

No governo de Dilma Rousseff, consolida-se o PMCMV como a solução para a produção da política habitacional. O PAC entra em sua segunda fase, abrindo a possibilidade de que a produção habitacional das intervenções em assentamentos precários fosse realizada pelo PMCMV – a opção do “conjugado”. O PMCMV também entra em sua segunda fase com a meta de construção de 2 milhões de habitações.

Se os programas passam a se articular no território, um reflexo de seu

---

84 Para mais detalhes, ver o capítulo 3.

85 Pela Lei nº 11.908, de 03 de março de 2009

86 Com a participação no Banco PAN, a CEF atualmente avança no mercado de crédito imobiliário com a Brazilian Mortgages, que atua com hipotecas.

distanciamento, interno à instituição, foi a divisão em duas vice-presidências das áreas habitacionais ligadas às empresas e ao crédito imobiliário, de um lado, e das áreas de saneamento, urbanas, entre outras, ligadas ao poder público e aos repasses do OGU e financiamentos pelo FGTS, de outro.

\*

As ações estatais e institucionais da CEF foram variando conforme as condições existentes: processo inflacionário, estabilização da moeda com altas taxas de juros, crescimento econômico, crise financeira. Das ações insípidas do banco nos anos 1990 até as mais recentes, por várias vezes, foram reiteradas lógicas de ação de mercado. A novidade, ainda que ambiguidades da política habitacional em momentos anteriores já permitissem antever esse desenvolvimento, foi a transformação das camadas mais pobres em nicho de mercado. Deste modo, a implantação do PMCMV ainda que tenha representado o retorno de uma perspectiva de intervenção centralizada na política habitacional e urbana, mais uma vez abdicou da adoção de mecanismos democráticos de gestão.

Diante da novidade e do porte do PMCMV no panorama da política habitacional, é necessário ressaltar que não se deve obscurecer a análise do PAC. Pode-se adiantar que ao localizarmos o PAC e o PMCMV em duas linhas de intervenção anteriores – o HBB, que remete a intervenções *pro poor* já surgidas no contexto do BNH; e o PAR, que remete a uma forma de produção imobiliária de mercado pelo modelo de proposição de projetos diretamente pelas empresas à CEF – estabelecemos as primeiras diferenças entre duas vertentes de ação da CEF não excludentes dentro de uma mesma racionalidade estatal. O que não significará que os resultados sobre o urbano sejam os mesmos. Nas diferenças do arranjo entre agentes no território, a produção urbana terá suas variações.





## Capítulo 2 – PAC Cadaval

O objetivo deste capítulo é abordar a intervenção urbana do “PAC Cadaval”, estabelecendo as relações entre o desenvolvimento do projeto e as práticas adotadas pela CEF na operacionalização dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários do PAC. A intervenção de 2007 tem como apelido o nome do córrego de Carapicuíba que se encontra no centro do projeto pela proposta de remoção das habitações precárias no leito e margens do córrego para a realização, sobre seu traçado, de uma grande avenida estruturante dos fluxos urbanos da cidade. Estão sendo realizadas obras de drenagem, canalização, pavimentação e construção de novas unidades habitacionais em dois conjuntos de prédios com tipologias do CDHU.

Antes de abordar especificamente a intervenção do “PAC Cadaval”, farei uma introdução ao Programa de Aceleração do Crescimento, apresentando as definições jurídico-normativas que dizem respeito às intervenções em favelas que fazem parte do recorte empírico da pesquisa. A abordagem se desenvolverá com a apresentação do projeto, os agentes envolvidos e o processo de implantação da intervenção. As considerações finais tentarão sintetizar e costurar os dados documentais aos achados empíricos.



## O Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em janeiro de 2007<sup>87</sup> num contexto de retomada do crescimento econômico nacional. Se o primeiro governo Lula (2003-2006) foi marcado pelas medidas econômicas mais ortodoxas, dando continuidade ao programa neoliberal dos anos 1990, o segundo governo iniciou com o discurso ideológico do desenvolvimento econômico, o qual não abalava a estrutura macroeconômica anterior. Para Paulani (2008): “o governo garante a 'estabilidade macroeconômica', com a autonomia do Banco Central, ataca alguns gargalos de infraestrutura e energia, incentiva o setor privado a investir e... conta com a sorte para que a situação externa não prejudique os planos” (p. 142). A economista considera que o conjunto está longe de um “plano integrado de desenvolvimento”, representando “uma concepção rasa e tecnicista” (p. 144), fruto de um modelo econômico de dominância financeira que permanecia o mesmo:

Além da prática e da defesa incontestes da política ortodoxa no plano monetário, a dominância financeira revela-se também no dia a dia da economia. Nessa conjuntura, também os grandes grupos industriais se financeirizam, com o aumento da importância dos ganhos financeiros em relação aos ganhos operacionais, o sistema bancário tem aumento dos ganhos com operações especulativas de tesouraria em relação aos ganhos com fornecimento de crédito, e até mesmo certas categorias de trabalhadores, cotistas de fundos de pensão, entram na ciranda financeira, pois parte importante de seu estoque de riqueza vê seu crescimento atrelado ao recebimento de rendas financeiras. (Paulani, 2008, pp. 144-145)

Neste quadro geral, o programa foi lançado em cinco ações, entre as quais: estímulo ao crédito e aos financiamentos, melhora do ambiente de investimentos, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e fiscais de longo prazo. A primeira dessas ações de “investimento em infraestrutura” consolidou as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as concessões de rodovias, aeroportos e portos lastreadas com fundos públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos fundos de pensão estatais, entre eles, a Funcef, fundo de pensão dos empregados da CEF.<sup>88</sup>

87 Decreto Federal nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007: “Art. 1º. Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.”

88 Um exemplo destas parcerias entre grandes empresas da construção no Brasil e os maiores fundos de pensão estatais do período é o investimento da Funcef, juntamente com a Petros, na holding Invepar em 2009. O modelo, entretanto, é anterior. Conforme informações da página da empresa, a Invepar já havia surgido da parceria com um fundo de pensão estatal

No mesmo eixo, situavam-se os investimentos de urbanização de assentamentos precários. Nas intervenções de maior vulto destas ações de urbanização, estão presentes as maiores empresas da construção civil do Brasil: Queiroz Galvão, Carioca Christiani-Nielsen Engenharia e Caenge no consórcio da Rocinha; Andrade Gutierrez, EIT – Empresa Industrial Técnica e Camter Construções e Empreendimentos no Complexo de Mangueiras; Odebrecht, OAS e Delta no Complexo do Alemão; e Vila Nova, Construcap. EIT, Camargo Corrêa, Planova, Schahin e Galvão, Carioca e Passarelli, CGL e FM Rodrigues, Construbase e Eigeform OAS e VIA na Billings-Guarapiranga.

Passando à segunda fase, anunciada em 29 de março de 2010, o PAC continuou a afirmar o objetivo da primeira edição de superar os gargalos de infraestrutura do país, estruturando-se nos seguintes eixos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos, Transportes e Energia, cada qual com suas metas específicas. As intervenções em assentamentos precários foram incluídas dentro do eixo Minha Casa Minha Vida. É importante destacar que a partir da criação deste programa em 2009<sup>89</sup>, o modelo de produção habitacional pelo programa PMCMV ganhou centralidade, passando a poder ser conjugado às intervenções de urbanização de favelas a partir do PAC 2.

Ilustrando o porte das ações de urbanização que nos interessam, segundo o 11º Balanço do PAC 2:

Nas ações de Urbanização de Assentamentos Precários, 3.113 empreendimentos foram contratados, entre 2007 e 2009, somando R\$ 20,8 bilhões. Esses empreendimentos têm execução média de 67%. Foram concluídos 1.582 empreendimentos que beneficiam mais de 138 mil famílias.

Nesses quatro anos, o PAC 2 contratou 415 novas ações em assentamentos precários, que totalizam investimentos de R\$ 12,7 bilhões (...) <sup>90</sup>

Pelos dados disponibilizados, a concentração das contratações se deu na primeira fase do programa e cerca de metade das intervenções desta fase – com, no mínimo, cinco anos de contratação – ainda estão em andamento. Os valores reduzidos de investimento na segunda fase podem ser explicados pelo anúncio do PMCMV em 2009, sendo que o modelo proporcionado por este último programa garante rapidez nas obras ao custo da

---

entre o Grupo OAS e o fundo de pensão do Banco do Brasil, o Previ, no ano de 2000. Atualmente, esta holding administra serviços de concessões como os do MetrôRio, da Concessionária Auto Raposo Tavares e do Aeroporto de Guarulhos. Ver: [www.invepar.com.br](http://www.invepar.com.br)

89 Este programa será melhor apresentado no estudo específico do próximo capítulo.

90 Ver o balanço do PAC (Governo Federal, 2014), recuperado em 15.04.15 de: [http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11\\_MinhaCasaMinhaVida.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf)

publicidade do processo. É importante notar que esses volumes de investimento foram proporcionados pelo mecanismo criado com o PAC que possibilitava o seu abatimento das metas de superávit primário da LDO<sup>91</sup>.

Não trataremos aqui do desenrolar de todo o quadro normativo dessas ações nessa segunda edição, mas valem ser destacados alguns aspectos. Como o objetivo dessa pesquisa é estabelecer relações entre as práticas institucionais e o desenrolar dos projetos na produção urbana e a intervenção estudada se realiza no âmbito dos programas do PAC 1, não cabe aqui desenvolver uma exposição sobre as novas ações, a não ser naquilo que tange ao estudo. As mudanças normativas que acabaram repercutindo nas intervenções selecionadas anteriormente serão tratadas por alterarem os projetos e o fluxo dos processos – portanto, a maneira como a CEF e as prefeituras atuam em seu acompanhamento. Destacam-se a liberação de recursos sem aferição e a possibilidade de produção habitacional no âmbito do PMCMV pelo chamado “PMCMV conjugado”.

Ainda que não repercuta sobre o objeto de estudo, destaca-se também a possibilidade de adoção do Regime Diferenciado de Contratação (RDC)<sup>92</sup> pela significativa mudança que introduz e as questões que podem ser levantadas. O RDC, assim como a liberação sem aferição de obras e serviços, vai na direção contrária da forma estabelecida juridicamente para o processo de contratação de obras públicas e do acompanhamento da CEF montado originalmente sobre essa determinação jurídica. O mecanismo pode ser pensado, deste modo, pela série de excepcionalizações pelas quais o planejamento urbano vem se constituindo<sup>93</sup>. Explicarei aqui o RDC e deixarei para abordar a liberação de recursos sem aferição e a possibilidade do “PMCMV

---

91 Conforme Maricato (2011), no início da gestão petista, mesmo o orçamento previsto na Lei de Diretrizes Orçamentária e no Plano Plurianual eram contingenciados, seguindo-se orientações do FMI: “As restrições orçamentárias eram tão rígidas que em 2004 o MCidades permaneceu de janeiro a abril sem abertura de orçamento e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos investimentos previstos na LOA (Lei Orçamentária Anual)” (p. 52). O terreno em que ocorrem essas disputas nas determinações dos gastos públicos fica evidente na exposição de Maricato. A ex-secretária executiva do MCidades conta que o ex-ministro do MCidades Olívio Dutra chegou a levar ao World Urban Forum 2 de 2005 a “tese da excepcionalização dos gastos sociais em relação ao superávit primário” (p. 52), buscando-se apoio internacional para aumentar os recursos disponíveis.

92 Instituído e regulamentado por: Lei Federal nº 12462 de 4 de agosto de 2011 e Decreto Federal nº 7581 de 11 de outubro de 2011.

93 Penso aqui nesses instrumentos no quadro de excepcionalizações tensionadas tanto ao social numa leitura gestionária – no contexto das medidas propagadas pelos organismos internacionais (BIRD/BM, BID) que tomam como objetivo a compensação das medidas econômicas neoliberais nos extremos mais afetados por elas – quanto à valorização do capital pelo espaço – no contexto de extensão do capital financeiro na disseminação do planejamento estratégico, cuja forma jurídico-espacial se dá claramente nas operações urbanas.

conjugado” mais a frente, na sua aparição no recorte empírico.<sup>94</sup>

O RDC passou a ser uma possibilidade de licitação surgida com as obras da Copa<sup>95</sup> que se expandiram para as obras de intervenção em favelas. A justificativa oficial para sua criação se baseava neste argumento da dificuldade de execução de projetos básicos especializados, abrindo a possibilidade da licitação sem projeto, portanto sem estimativa de custo – o que, enquanto justificativa, perde o sentido numa obra de urbanização de favelas. Sinteticamente, a prefeitura apresenta um programa de necessidades na abertura do processo licitatório e o ganhador, escolhido pelo menor preço, responsabiliza-se pela execução do projeto assim como a obra.

Este instrumento de excepcionalização em relação a um quadro jurídico-normativo – o da Lei de Licitações<sup>96</sup> – é mais um a dar continuidade ao esvaziamento das prefeituras como lugar de decisão sobre o planejamento urbano e as políticas habitacionais. Isso em favor da determinação empresarial sobre os projetos habitacionais e urbanos. Trata-se de uma visão que autonomiza as decisões técnicas como se elas não estivessem relacionadas a interesses político-econômicos de grupos sociais, com o peso de se aplicar a obras de urbanização de favelas, justamente as áreas onde a desigualdade e a espoliação é mais evidente.

Não se trata de algo novo se tomarmos as observações de Bolaffi (1976)<sup>97</sup> e localizarmos esta determinação do projeto por empresas no processo de externalização da execução de projetos por escritórios de arquitetura e engenharia, assistências técnicas e gerenciadoras. A diferença é a concentração de papéis numa só empresa. No quadro da Lei de Licitações, a prefeitura pode contratar o projeto com uma empresa, mas esta não pode ser a mesma da

---

94 O RDC foi instituído e regulamentado por leis posteriores às licitações do projeto estudado, não tendo efeito sobre ele. Por considerarmos um instrumento importante, que estabelece os sentidos do programa, o abordaremos aqui.

95 Ver o histórico de implantação do instrumento na tese de Oliveira (2012, pp. 223-226), que trata das intervenções no contexto da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro.

96 Lei Federal nº 8666, de 21 de junho de 1993.

97 Conforme visto no capítulo 1, na abordagem sobre o empresariamento da política habitacional no BNH. A tese de Pulhez (2014) destacará esta questão no campo da reconfiguração profissional do arquiteto, pensando as ações de subcontratação desse período no quadro das práticas de terceirização amplamente adotadas na CDHU por meio de empresas gerenciadoras, eleitas como objeto de estudo pela autora.

execução da obra – o que permite que decisões projetuais tenham um nível de independência com as decisões de produção pautadas, invariavelmente, pelo custo e lucros das empresas que a realizam.

## Urbanização de Assentamentos Precários

Na primeira edição do PAC, as ações de “Urbanização de Assentamentos Precários” foram propostas com o objetivo de apoiar a “regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.” (MCidades, SNH, SNSA, 2007, p. 3). Estas ações foram divididas em diferentes programas de acordo com o porte dos projetos. Estes programas tiveram objetivos, diretrizes e exigências projetuais muito semelhantes, diferenciando-se apenas nos volumes dos repasses, no porte das intervenções e nos critérios utilizados para a seleção de cada um.

Em 2007, foi realizada uma seleção das intervenções em assentamentos precários de grande extensão e de alta complexidade. Inscrita no âmbito dos “Projetos Prioritários de Investimento – PPI Intervenções em Favelas”, tal seleção contaria com recursos do OGU para o período de 2007-2010. Entre estes projetos estão as maiores intervenções em favelas do PAC, a Billings Guarapiranga em São Paulo e o Complexo do Alemão no Rio de Janeiro, além do projeto do “PAC Cadaval”. As intervenções de menor porte foram concentradas na ação “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” do programa “Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, com recursos do FNHIS e OGU, selecionadas por meio de chamadas anuais. (MCidades, SNH, 2010)

No contexto do PAC, conforme o “Manual de Instruções: Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenção em Favelas 2007-2010” (MCidades, SNH e SNSA, 2007):

Os projetos de infraestrutura priorizados foram reunidos em três eixos estratégicos com destaque especial para Infra-estrutura Social e Urbana, onde estão incluídos os Projetos Prioritários de Investimentos – PPI para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social. (p. 3)

Os critérios de seleção dos “PPI – Intervenções em Favelas” começaram pela definição dos territórios de ação prioritária, a qual foi embasada em estudos do

CEM/CEBRAP (2007) e indicadores socioespaciais. Desta maneira, foram priorizadas algumas regiões metropolitanas e alguns municípios com influência regional e população maior do que 150 mil habitantes<sup>98</sup>.

Outros critérios foram o porte da intervenção (com investimentos acima de R\$ 10 milhões); a existência de articulação e integração no território e entre seus agentes institucionais (estado e município, municípios); a recuperação de áreas de mananciais e de preservação ocupadas por assentamentos dentro do escopo do projeto; o benefício à infraestrutura logística no país; a redução do impacto resultante de instalações de infraestrutura; o aproveitamento do patrimônio da União; e a complementaridade com outras obras começadas. Segundo a SNH do MCidades (2010): “Essas intervenções visam, dentre outros objetivos, erradicar definitivamente palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais cidades do país. (p. 23)

Sendo assim, a seleção dos PPI foi feita de duas maneiras, segundo a SNH do MCidades (2010): 1) pela realização de ciclos de reuniões com governadores e prefeitos, com o objetivo de aferir e direcionar pactuações entre entes federativos, e 2) pela chamada pública, em que os municípios inscrevem suas propostas por meio de consulta-prévia.

Já os critérios para a seleção dos projetos de intervenção de menor porte possuíam um caráter mais técnico, relacionado ao projeto (MCidades, SNH, 2007, 2008, 2009): existência de projeto básico desenvolvido; projeto executivo; atendimento à população em situações de risco, insalubres ou impróprias para moradia, destacando-se as áreas de mananciais, de preservação permanente e de proteção ambiental; projetos e planos realizados pelo ministério – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), Programa HABITAR BRASIL BID, Programa PAT PROSANEAR, Plano de Risco, Plano de Regularização na área de intervenção objeto da demanda de recursos. Os critérios também se relacionavam a evidências do grau de precariedade: a consideração de prioridade por outras instâncias públicas, como os Conselhos Municipal ou Estadual; a existência de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) relativo às condições de precariedade da área junto ao Ministério Público; um alto

98 Estes territórios estão ordenados da seguinte maneira: “a) municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista /SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS; b) municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal – RIDE/DF; c) capitais de estados que não integram as regiões metropolitanas supracitadas e o Distrito Federal; e d) outros municípios de grande porte, cuja população total seja superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infraestrutura logística, possuam raio de influência regional.” (MCidades, SNH e SNSA, 2007, pp. 14-15)

índice de precariedade em todo município, segundo as definições do estudo do CEM/CEBRAP e MCidades de 2007; o atendimento a mais de cem domicílios na área de intervenção; e o atendimento à população em área de conflito fundiário urbano “que demandaram a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade” (MCidades, SNH, 2009, p. 17)<sup>99</sup>. O número de projetos contratados estava limitado a três por município.

## **Gestão e focalização: objetivos e diretrizes gerais**

Como apontado, os critérios de seleção seguem o porte dos projetos e os valores disponibilizados (sem limites nos repasses aos PPI e com limites variados de acordo com o ano da seleção do programa do FNHIS). Ainda assim, ambos os programas tinham, quase totalmente, os mesmos critérios em relação à população das áreas de intervenção, estabelecendo que: no mínimo, 60% das famílias da área deveriam ter rendimento de até R\$ 1.050,00 (em 2007 e 2008) e de até R\$ 1.395,00 (2009); a ocupação deveria possuir mais de cinco anos ou estar em área de risco ou insalubridade; o atendimento habitacional se restringiria aos habitantes que nunca foram beneficiados com programas similares da União, não possuam nenhum imóvel, não tenham contrato de financiamento ou sejam promitentes compradores de habitação regular com infraestrutura mínima no país. Tem prioridade a população em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Os recursos destinados à intervenção são limitados a valores máximos por habitante, dependendo da construção ou não de habitações.

Os programas estabelecem como diretrizes gerais (MCidades/SNH/SNSA, 2007; MCidades/SNH, 2007, 2008, 2009): a integração com ações vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; atendimento das populações em situação de risco, insalubridade ou degradação ambiental, priorizando-se as menores rendas per capita, o maior número de dependentes, as famílias com mulheres como chefes de família; os idosos, portadores de deficiência, as minorias étnicas (quilombolas e indígenas) e os movimentos sociais e outras instituições representativas da população; a ocupação regular em conformidade com o planejamento urbano local; a realização do Trabalho Técnico Social, visando-se o fortalecimento das relações familiares e comunitárias, a participação nas decisões, implantação e a gestão participativa que garanta a sustentabilidade do empreendimento; o retorno financeiro dos beneficiados

---

<sup>99</sup> Este critério era, anteriormente, no manual do programa de 2008, uma diretriz; já em 2007, não havia abordagem do tema.

quando for possível “sob forma de parcelas mensais ou poupança prévia, de forma a que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados em obras destinadas a sua propriedade individual, de modo a compor recursos do fundo local de habitação de interesse social” (p. 4); articulação com outras políticas públicas setoriais (saúde, saneamento, educação, cultura e esporte, assistência social, justiça, trabalho e emprego, mobilidade urbana) com caráter participativo; apoio à regularização fundiária; e compatibilização com as legislações, principalmente o Plano Diretor Municipal ou o Plano de Ação Estadual ou Regional, e com o Estatuto da Cidade.

As diretrizes gerais, ressaltam assim a ação sobre as camadas populacionais mais pauperizadas e nas situações mais precárias de moradia; entre essas camadas, a priorização sobre os indivíduos mais marginalizados (os mais empobrecidos, as mulheres chefes de família, os idosos, as pessoas com deficiência, os quilombolas e indígenas e os movimentos sociais); e a ação articulada num conjunto de políticas sociais. Essas diretrizes definem a abordagem social que o programa assume sobre a pobreza.

Como já dito, as intervenções em assentamentos precários do PAC se desenvolvem a partir do programa HBB<sup>100</sup> realizado com aportes do BID. Assim, estas ações do PAC possuem certo conteúdo que desenvolve os posicionamentos assumidos por esta instituição, juntamente com Banco Mundial e ONU nos anos 90. A abordagem representa um acúmulo de concepções pensadas ao longo das últimas décadas no contexto da atuação do Banco Mundial, no qual o problema da pobreza gerada pela política econômica se coloca desde os anos 1960, mas se consolida apenas a partir de 1980 e 1990, já no contexto das políticas econômicas neoliberais. Conforme Maranhão (2009):

De um lado, a preocupação do Banco Mundial expressa em seus programas *pro-poor* – que culminara na publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 dedicado à pobreza – evoluiu em um sentido mais estratégico e de longo prazo que alcança expressão na publicação, em 1987, de um Relatório pela Unicef que traz a ideia de que o ajuste estrutural adotasse uma face mais humana (em dois volumes) – *Adjustment with Human Face* – e, em 1993, na conferência e no documento “Reforma Social e Pobreza” organizado e publicado em conjunto pelo BID e pelo PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. (p. 50)

Teve importância para esse reposicionamento, as críticas das agências das Nações

---

100 A referência mais recente para o PAC seria o programa HBB, realizado com financiamento do BID. Este programa teve contratações entre 1999 e 2005, ou seja, passando pelas gestões de PSDB e PT, até ser substituído pelas intervenções do PAC que descrevemos aqui. Ver a periodização do capítulo 1.

Unidas às consequências sociais da política econômica propagada por Banco Mundial e FMI nos anos 1980. Como exposto ao tratarmos da reforma bancária da CEF, houve um reposicionamento do Banco Mundial a partir dos anos 1990 no sentido de promover a “governança”. A focalização da pobreza voltará ao debate, então, no contexto da “boa governança”: “a gestão por resultado, a realização de parcerias com as 'comunidades', a promoção da competição entre os prestadores de serviços públicos, a orientação para objetivos e a focalização nos resultados”. (Maranhão, 2009, p. 75)

Já a ideia de que os beneficiários das políticas sociais devam algum retorno financeiro ameniza o princípio da “recuperação plena de custos” (full cost recovery) que se colocava no ajuste estrutural urbano inicialmente. O princípio é a realização de políticas públicas apenas auto-sustentáveis, em que os usuários apenas recebam os serviços que possam pagar (Arantes, 2006). Aqui, trata-se menos de aplicar este princípio e mais de inserir a norma do mercado como parâmetro, num movimento em direção à constituição de seu consenso. No estabelecimento dessa norma, subjaz uma intenção de disciplinarização da população para este mercado. É por aí que torna-se evidente o caráter gestor desse programa.

O caráter de focalização da pobreza, fruto de uma racionalidade econômica pode ser compreendido, na própria intervenção urbana, pelo princípio de exceção dado juridicamente na delimitação dessas áreas – em substituição a um planejamento urbano que operava amplamente pelo princípio da generalização.<sup>101</sup> Sobre isso, o diagnóstico de Oliveira (2003a) é preciso:

O formidável ataque ideológico neoliberal formatou um consenso pelo avesso: tudo que era sólido desmancha-se no ar. Emprego estável é privilégio, regras de previsibilidade foram traduzidas como burocracia.

A financeirização das economias e principalmente dos orçamentos públicos retira autonomia do Estado; produz-se uma autonomização do mercado, que é outro pilar da exceção. Mas a contradição está em que tornado supérfluo pela autonomização, o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição de renda [...] e se transformaram em antipolíticas de funcionalização da pobreza. [...]

As cidades são os lugares por excelência dessas exceções, e o conjunto delas é a administração da exceção. Trata-se de um Estado de Exceção, na medida justa da teoria schmittiana, pois o soberano é o que decide a exceção: quem é o soberano? O mercado, não como abstração, mas precisamente o que coloca 41% abaixo da linha da pobreza.

---

101 Sobre a mudança na concepção de um planejamento urbano gestado no horizonte de uma política de bem-estar social, com a afirmação de direitos sociais universais, para um planejamento urbano estratégico, marcado pela focalização em determinadas áreas, ver Arantes, Vainer e Maricato (2000).

[...].<sup>102</sup>

## Diretrizes gerais para os projetos

As diretrizes específicas incluem: projetos submetidos à exigência de funcionalidade (o que significa que os projetos devem ser divididos em etapas, de maneira que seus objetos funcionem independentemente caso sejam necessários investimentos além dos disponibilizados pela seleção); a compatibilidade com as normas ambientais; a coibição de novas ocupações sobre as áreas dos assentamentos removidos com obras de urbanização e recuperação ambiental; a compatibilidade com as demandas e realidade de comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, etc.) se existentes na área de intervenção, buscando-se interlocução com órgãos oficiais voltados para esta parcela da população; e o respeito ao Estatuto do Idoso. Quanto a:

2.1 o reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para uso habitacional e para local o mais próximo possível da antiga área ocupada, tendo em vista as relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como da infra-estrutura e equipamentos públicos existentes; (MCidades, SNH, SNSA, 2007, p. 5)

Quanto aos projetos com construção de unidades habitacionais, eles devem considerar: segurança, salubridade e qualidade da edificação; projeto que proporcione a ampliação habitacional quando possível; características locais ambientais e culturais; acessibilidade. A pavimentação só poderia ser incluída se já existente ou necessária para complementar obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial. Prioriza-se soluções alternativas ao asfalto para melhorar a permeabilidade do solo e a segurança no trânsito, além de possibilitar a geração de trabalho e renda se feita nas comunidades. O atendimento ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H é outra determinação dos projetos que, no caso, aparece marginalmente<sup>103</sup>.

Se os PPI – Intervenção em Favelas possuíam apenas valores máximos de investimentos vinculados à distribuição dos recursos entre cada habitante<sup>104</sup>, mas não

102 As ideias desse texto estão desenvolvidas no clássico *“Crítica à Razão Dualista”*, abordado no capítulo 1, e *“O Ornitorrinco”*, texto em que utiliza o animal como metáfora para descrever o país em seu momento de plena inserção no capitalismo em sua fase neoliberal (Oliveira, 1972/2003).

103 Desenvolveremos uma análise do PBQP-H no próximo capítulo, que trata do PMCMV, já que este programa realmente pauta a construção das habitações nos acompanhamentos da CEF.

104 Isso provavelmente decorre da vinculação orçamentária (OGU e FNHIS) e sua regulação somente por legislação e também por conselho gestor. Os valores máximos nos PPIs por habitante eram de R\$ 11.000,00 para cada habitante beneficiado pela intervenção, mas sem acesso à habitação; de R\$ 23.000,00, incluída a habitação em municípios de região

valores globais, os programas do FNHIS possuíam limites de valores globais que variaram significativamente entre os anos de 2007 e 2009. De repasses de até R\$ 10 milhões, chegou-se a repasses limitados a R\$ 50 milhões.

Os itens que devem ser contemplados pelo programa com esses investimentos são: o trabalho social com recursos recomendáveis mínimos de 2,5% do repasse; e habitação de interesse social (aquisição, construção ou melhorias com limitações de valores), instalações hidráulico-sanitárias domiciliares e regularização fundiária com, no mínimo, 30% dos recursos. Quanto a esta última:

3.5.1 Nos projetos integrados de urbanização de assentamentos precários, a regularização fundiária é ação indispensável e deve ser uma etapa a ser desenvolvida paralelamente à execução das obras habitacionais e de infra-estrutura, devendo, obrigatoriamente, estar previsto no cronograma físico-financeiro das obras/serviços.

3.5.2 As unidades habitacionais ou lotes, decorrentes da intervenção, devem refletir compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, os seguintes instrumentos:

- a) Cessão de Uso;
- b) Concessão de Direito Real de Uso;
- c) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;
- d) Usucapião Especial Urbano;
- e) Aforamento;
- f) Direito de Superfície; ou
- g) Doação ou Alienação.

Podem ser contemplados no projeto, mas devem constituir contrapartida, as indenizações de benfeitorias, alojamentos provisórios e despesas com aluguel, além de eventual gerenciamento de obra com empresa privada (permitido com os programas do FNHIS, mas possível nos PPI somente para intervenções com valores superiores a R\$ 50 milhões). Outras obras e serviços permitidos estão incluídos em: projetos (até 3% do valor de repasse da União); serviços preliminares (até 4% do repasse); terraplenagem; proteção, contenção e estabilização do solo; abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e resíduos sólidos; pavimentação, caso esteja conjugada com obras de abastecimento de água, esgoto e drenagem; terreno com as despesas de legalização (verificação de titularidade pela CEF); instalações elétricas (pública e privada); recuperação ambiental (até 5% do repasse); equipamentos comunitários (até 20% do repasse). Há previsão de regime de autoconstrução ou mutirão, podendo-se incluir nos investimentos, os custos de mão-de-obra das famílias beneficiadas e

---

metropolitana, Região Integrada de Desenvolvimento, aglomerado urbano ou capital estadual; e de R\$ 18.000,00 para cada habitante com acesso à habitação nos demais municípios. (SNH, SNSA, MCidades, 2007)

assistência técnica.

\*

Quanto aos participantes e atribuições, o manual (SNH, SNSA, MCidades, 2007) estabelece que o MCidades é o gestor, selecionando as propostas e descentralizando os recursos orçamentários e financeiros pela CEF. A CEF é a prestadora de serviço ou mandatária, realizando: as contratações após a seleção do MCidades e a execução orçamentário-financeira; o acompanhamento e a atestação da execução dos objetos contratados, fornecendo informações sobre o andamento dos projetos ao MCidades; e a verificação do cumprimento da realização do cadastro socioeconômico dos beneficiários da proposta.

As prefeituras e outros entes federativos proponentes devem encaminhar ao ministério as propostas na forma de consulta-prévia; executar as ações necessárias à realização do projeto, atentando-se à qualidade técnica dos serviços realizados, aos prazos e custos, e prestando contas dos recursos federais. Após a seleção da proposta, os proponentes devem apresentar às gerências da CEF da área técnica de engenharia, arquitetura e trabalho social (GIGOV), de modo geral, os seguintes documentos: o Plano de Trabalho e a documentação relativa aos possíveis órgãos envolvidos com o projeto nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos (anuência e comprometimento com o acompanhamento das obras), além da regularidade ambiental que poderia ser comprovada até o início das obras; os projetos de arquitetura e engenharia (projetos básicos com implantação), especificando a solução dada ao esgoto e aos resíduos sólidos, o projeto de trabalho social e o projeto de regularização jurídico-fundiária.

Destaca-se o papel das prefeituras na seleção dos beneficiários finais, que deve ser realizada de acordo com as diretrizes do MCidades no Cadastro Único dos programas sociais federais, mas que também pode contemplar critérios próprios. Deve-se destacar também sua responsabilidade sobre a conformidade jurídica em todas as fases do processo, especialmente na licitação e na prestação de contas; além de sua responsabilidade de operação, manutenção e conservação dos objetos realizados para que atendam a suas finalidades.<sup>105</sup> Quanto aos valores de investimento, as prefeituras devem apresentar

105 Conforme o “Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades: Projetos Inseridos no PAC” (MCidades, 2013), a CEF, enquanto mandatária para operacionalização dos programas e ações do MCidades, tem como atribuição: analisar e aprovar a documentação técnica selecionada pelo ministério conforme suas normas e diretrizes; celebrar os termos de compromisso; zelar “para que os projetos de engenharia apoiados pelo MCidades observem a boa técnica de engenharia e as normas brasileiras relacionadas nos manuais

contrapartidas que variam de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual.

São previstas ainda atribuições às famílias atendidas, que devem fornecer as informações cadastrais e socioeconômicas para inscrição no CadÚnico; e participar na execução do projeto, destacando-se o controle sobre a gestão dos recursos e o uso apropriado dos bens gerados.

## O Programa no Córrego Cadaval

A intervenção urbana do “Projeto de Urbanização, Regularização Sustentável e Reassentamento de Moradias Precárias nas Margens do Córrego Cadaval” ou “PAC Cadaval” leva o nome do córrego que está no seio do projeto, ainda que na forma de negação. A intervenção proposta em 2007 pelo PAC se insere num projeto mais amplo de construção de uma grande avenida sobre todo o córrego que nasce no centro-sul do município de Carapicuíba, passando pelo Parque do Planalto, e tem a foz no Rio Cotia, à noroeste.

Proposto em 2007, na terceira gestão (não consecutiva) do ex-prefeito do PSDB Fuad Gabriel Chucre (2005-2008)<sup>106</sup>, o projeto pretendia finalizar a Avenida Marginal do Cadaval que havia sido iniciada mais de dez anos antes, na primeira gestão deste ex-prefeito (1993-1996). Ao longo dos anos, as obras receberam recursos federais para contenção de enchentes e intervenções de defesa civil.<sup>107</sup> Até o início do PAC, foram

---

específicos dos programas” (p. 8); analisar os projetos de trabalho técnico social; verificar o processo licitatório sob o ponto de vista do enquadramento no programa, do orçamento, da correta publicação no Diário Oficial da União (DOU), da adjudicação e da homologação, exigindo declaração do tomador quanto ao atendimento das disposições legais; acompanhar e atestar a execução físico-financeira; realizar a execução orçamentária dos termos de compromisso, notificando os órgãos necessários sobre as liberações; exigir e analisar a prestação de contas, atestando a compatibilidade das despesas com o objeto realizado; observar o cumprimento do objeto pactuado, devendo encaminhar denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU) após manifestação do MCidades; verificar a faixa de renda das famílias beneficiadas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e os registros de acesso a financiamento no Cadastro Nacional dos Mutuários (CADMUT), informando as restrições ao compromissário; informar ao ministério periodicamente o andamento dos contratos; analisar e aprovar possíveis reformulações dos projetos.

106 Fuad Gabriel Chucre assumiu a prefeitura entre 1993 e 1996 pela primeira vez, sendo eleito novamente em 2001 e reeleito em 2005.

107 Estas obras passaram pelos diversos ministérios que foram se sucedendo. As obras de contenção de enchentes começaram com recursos do antigo Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e do então Ministério do Orçamento e Planejamento em 1993. Com as constantes mudanças institucionais, os recursos passaram também pelo Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMARHA) em 1998 e pelo Ministério da Integração Nacional em 2000. Além dos recursos federais, estas obras contaram com recursos estaduais do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento.

realizadas obras de drenagem, canalização fechada e pavimentação num trecho de cerca de 2 km que se inicia próximo à foz do córrego no Rio Cotia, ao norte do município. Estas obras se estenderam por muito tempo e são envoltas por uma série de indícios de irregularidades<sup>108</sup>.

Art. 37 - O setor do Cadaval abrange a área ao longo do córrego e da avenida com mesmo nome, se caracteriza por obras de canalização, abertura e prolongamento da via, pela necessidade de reassentamento de famílias desalojadas pelas obras e pelo potencial interesse do mercado imobiliário na área lindeira a nova avenida, características que apontam para a necessidade de controle e regulação da ocupação. (PMC, Plano Diretor Participativo)

As obras do PAC, desta maneira, não se diferenciam muito das realizadas desde os anos 1990 no córrego Cadaval. Até o fim de 2014, o projeto de intervenção proposto incluía a realização de obras de drenagem, canalização fechada e pavimentação do córrego num trecho que se estende por 1.340 m e a construção dos conjuntos habitacionais do Tambory, com 532 apartamentos, e do Pequiá, com 196 apartamentos. O projeto previa a remoção dos habitantes do trecho da frente de obra de canalização e pavimentação (totalizando 81.724 m<sup>2</sup>) e direcionamento para os dois conjuntos habitacionais. Além das famílias direcionadas aos conjuntos habitacionais, existem 326 moradias com bom padrão construtivo que se pretendia manter com obras de urbanização, mas que atualmente, não se sabe qual será o destino – regularização fundiária ou remoção para construção de outro conjunto habitacional.

Para realizar as obras de drenagem, canalização, pavimentação e, além disso, os conjuntos habitacionais, o projeto reúne cinco contratos da prefeitura municipal com o Governo Federal. Esses contratos se enquadram em três programas das Secretarias Nacionais de Habitação e Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades: os programas abordados acima, “Projetos Prioritários de Investimentos - PPI Intervenções em Favelas” com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e o “Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social” (FNHIS) e OGU, além do “Programa de Drenagem Urbana – Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis e de Manejo de Águas Pluviais” (OGU). A intervenção conta com recursos federais e estaduais do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Vindos destas diversas fontes, os recursos a serem investidos somam cerca de R\$ 110 milhões.

108 Ver o Relatório de Auditoria de 2004 do Tribunal de Contas da União:

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2005/tcu/IGP/06846102706780112\\_0378.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2005/tcu/IGP/06846102706780112_0378.pdf) (recuperado em 15.03.15)

Tabela 3 – Contratos do PAC Cadaval junto ao MCidades

Programa/Ação	Secretaria MCidades	Origem Recursos	Contratação	Contrato	Repasso do Governo Federal	Investimento Total	Liberações
PPI Intervenções em Favelas / Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários	SNH / SNSA	OGU	21/12/07	0218.821-33	R\$ 30.668.000	R\$ 45.403.087	60,98%
Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários / Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assent. Precários	SNH	FNHIS	12/05/08	0251.203-46	R\$ 9.888.600	R\$ 12.693.139	18,10%
			31/12/09	0301.583-15	R\$ 14.368.770	R\$ 23.778.675	95,66%
Drenagem Urbana / Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis e de Manejo de Águas Pluviais	SNSA	OGU	03/11/09	0292.771-88	R\$ 21.539.239	R\$ 22.672.883	19,20%
			03/11/09	0292.773-05	R\$ 10.947.649	R\$ 11.588.776	45,36%
					R\$ 87.412.258	R\$ 116.136.559	53,68%

Ao longo do córrego, os investimentos do governo federal se expressam em outros projetos articulados a este eixo viário. Próximo à foz, no terreno que já foi da primeira fábrica do município, a Sulamericana, está sendo implantado o projeto da Praça de Esportes e Cultura (PEC), atual Centro de Artes e Esporte Unificados (CEUs)<sup>109</sup>. Este projeto prevê a instalação da unidade do Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Já no Parque do Planalto, que é atravessado pelo córrego, há o projeto de uma Praça da Juventude.<sup>110</sup>

109 O nome do programa vinculado ao Ministério da Cultura (MinC) foi alterado quando a ex-ministra Marta Suplicy (2012-2014) assumiu a pasta. Evidentemente, o nome atual das praças remete ao projeto dos Centro Educacionais Unificados (CEUs) – cujo programa retoma a ideia de “escola-parque” proposta por Anísio Teixeira no fim da década de 1940 entre outras referências – que haviam sido implantados nas periferias do município de São Paulo na gestão de Marta Suplicy como prefeita (2001-2004) e foram utilizados como uma de suas grandes vitrines eleitorais.

110 O CEU (antes Praça do PAC ou Praça de Esporte e Cultura) é um programa interministerial enquadrado no PAC2 em 2010, que envolve ministérios da Cultura, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Justiça, do Planejamento, e do Trabalho e Emprego. Este projeto desenvolve o programa da Praça da Juventude, criada em 2007 pelo Ministério do Esporte, acrescentando atividades entre as quais se destaca a implantação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Ambos os programas possuem projetos-padrão, e portanto, programa de necessidades, fornecidos pelos respectivos ministérios gestores.

Mais do que um projeto amplo de urbanização, que garanta o acesso da população a direitos fundamentais da cidadania, essas obras aparentam objetivar uma mera intervenção viária. No entanto, elas agem objetivamente sobre os assentamentos, constituindo alguma melhora nas condições de habitabilidade para os habitantes da área de intervenção (que, indubitavelmente, vivem sob condições de vida muito precárias). Note-se que as soluções projetuais dessa relativa melhora das condições ambientais, exatamente por não serem o objetivo central da intervenção, são muito limitadas ou evidentemente equivocadas – como se pode depreender da canalização fechada do córrego que vem sendo realizada.<sup>111</sup>

Especificamente na área de intervenção atual, dentro do perímetro do PAC Cadaval, a população concentra-se em assentamentos precários, loteamentos populares autoconstruídos e habitações de interesse social. Segundo o “Diagnóstico Socioeconômico das Áreas de Intervenção do Córrego Cadaval” (PMC, 2012b), realizado pela empresa contratada para a realização do trabalho técnico social, as favelas nas margens do córrego se estendem por 4 km e têm uma população estimada de aproximadamente 50 mil pessoas. Na área de intervenção específica, entretanto, o trabalho social cadastrou 1116 domicílios, representando 3.582 habitantes que conformam uma alta densidade demográfica de 43,83 habitante/hectare. Além dos domicílios, havia também comércios (26), unidades de uso misto (21) e igrejas (3). A maior parte das atividades comerciais se concentrava na alimentação e a maioria não estava regularizada (sem CNPJ). Reproduzo aqui alguns dados desse diagnóstico que permitem compreender um pouco a realidade local.

Em relação às características dos domicílios, em 2012, a maior parte teria comprado a moradia (38,9%) ou comprado o terreno e realizado a construção (31,7%). Uma parte menor, ocupou o terreno para construir (10,4%), teve a construção cedida (6,9%) ou alugada (3,7%). O assentamento estava consolidado há um bom tempo: 36,7% dos domicílios possuíam moradores havia mais de dez anos na área; 26,5% entre 5 e 10 anos; 24% de 1 a 5 anos; e 5,5% estavam há menos de um ano ali. A maior parte das construções possuía um (14,8%), dois (27,9%), três (23,5%) ou quatro (16%) cômodos. E prevaleciam as construções de alvenaria (68,9%). (PMC, 2012b)

Metade dos domicílios possuía acesso à água e luz por meio de ligações

---

111 Conforme exposto acima, no próprio manual do programa, fica estabelecida a preferência a canalizações abertas, sendo destacada a facilidade de manutenção com esta solução. Além deste argumento, é possível evidenciar o ganho paisagístico para essas populações na sua relação com os recursos hídricos e o meio urbano.

irregulares e parte significativa – 15,5% para a água e 19,1% para a luz – não possuía acesso. Utilizavam a rede de esgoto da Sabesp, apenas 4,21% dos domicílios, sendo que os dejetos eram lançados ao córrego diretamente ou não. Havia uma centena de casas que possuíam rede de esgoto ligada ao córrego construída pelos próprios moradores. O lixo era retirado pelo serviço público nas portas das moradias (29,5%) ou em lixeiras coletivas (57,8%). Os correios chegavam às unidades em 40,6% dos casos e em 43,3% eram utilizados endereços de ruas regularizadas e de fácil acesso. (PMC, 2012b)

Em sua maioria, a população que utilizava os serviços públicos – transporte público, creches, escolas, UBS e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) –, o faziam no mesmo bairro. No caso das creches, mais de uma centena de pessoas declaravam não utilizar os serviços por falta de vagas. Um número menor declarava o mesmo em relação às escolas. Quanto ao CRAS, ele era pouco utilizado, sendo um serviço desconhecido pela maioria. A população possuía os seguintes equipamentos urbanos no entorno: uma escola estadual de ensino fundamental e médio, uma creche conveniada, uma UBS, uma Casa do Adolescente, um Centro de Especialidades Odontológicas, dois Centros de Atenção Psicossocial (um infantil e um adulto), uma ONG, um CRAS, um complexo educacional e esportivo, um ginásio esportivo, um teatro e um parque municipal (Parque do Planalto). Havia acesso a linhas de ônibus municipais e intermunicipais.

Em meio a toda precariedade evidenciada nesses dados, destaca-se a utilização de serviços privados em substituição aos públicos. Cerca de 20% dos domicílios utilizava estes serviços, destacando-se os planos de saúde contratados por mais de 130 famílias, e os serviços de transporte escolar. Ainda que os planos de saúde sejam provavelmente benefícios oferecidos pelas empresas aos assalariados, vale enxergar esses dados pela propagação de uma dimensão empresarial dos serviços públicos.

## **Agentes**

A prefeitura municipal de Carapicuíba (PMC), como previsto no modelo das intervenções de urbanização de favela do PAC, é responsável pelo seu projeto e desenvolvimento. Projeto, obra e trabalho técnico social são todos realizados com empresas (pública, no caso do projeto que adota os conjuntos habitacionais do CDHU, ou privadas, no caso da obra e do trabalho técnico social). A PMC deve fiscalizar e gerir as obras realizadas por empresas construtoras e de trabalho técnico social contratadas

por ela. Por diversos motivos, suas ações são caracterizadas por uma série de divergências internas que serão expostas mais adiante.

Por ora, pode-se apresentar as divergências internas à prefeitura pelas sobreposições e disputas em torno do projeto do PAC Cadaval. O primeiro agente interno a ser considerado se trata do gabinete do prefeito que realizou negociações com o governo estadual e realiza todas as ações em que se faz necessária a representação institucional da prefeitura. No início da primeira gestão de Sérgio Ribeiro (2009-2012), dividiam atribuições sobre o acompanhamento de projeto nas áreas técnicas de engenharia e social, respectivamente, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) e a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC).

A SDUH foi responsável pela constituição de uma série de instrumentos de planejamento urbano e habitacional no município, seguindo as determinações do MCidades. No âmbito desta secretaria foi realizado o plano diretor participativo e o plano local de habitação de interesse social. Além deles, foram constituídos o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Política Habitacional,<sup>112</sup> nos termos do Estatuto das Cidades e das diretrizes do SNHIS. Formalmente, o conselho é constituído com a participação de representantes da população e de empresários, e possui caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. É, portanto, no campo do planejamento urbano, ainda que incipiente, que o projeto do PAC Cadaval foi conduzido inicialmente.

Posteriormente, na segunda gestão do prefeito (2013-2016), a Secretaria de Projetos Especiais e Convênios (SPEC) começou a assumir as atribuições da SDUH na condução das obras, até que incorporou seu departamento de desenvolvimento urbano com o corpo técnico, esvaziando a área e dando novo sentido a ela, como se verá na exposição sobre a execução do projeto no Cadaval.

Agindo quase que autonomamente em relação às secretarias, apesar de sua lotação formal ir seguindo os reajustes internos, um outro agente importante no processo estudado é o engenheiro fiscal de obras que agrega também a função de gestor de contratos.

Naquilo que tange as ações do trabalho social de mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda, a SASC começou centralizando todas essas atividades, responsabilizando-se pela sua execução juntamente com a empresa contratada de gerenciamento social. Na etapa de seleção de beneficiários, no entanto, a SPECH (a

---

112 Lei Municipal nº 3.107, de 01 de dezembro de 2011.

SPEC já com a área de habitação incluída) começou a influenciar também no processo.

Além da empresa do trabalho social, atualmente, há duas construtoras na obra que se reportam à SPECH e ao fiscal de obra. Uma empresa da construção civil com diversos empreendimentos imobiliários populares, a EC1, que construiu o conjunto habitacional do Tambory. E uma empresa experiente em terraplenagem, a EC2, que executa os trabalhos de pavimentação, canalização e drenagem, além da construção do conjunto Pequiá. Antes da entrada destas duas empresas, no entanto, somente uma grande construtora – de capital aberto, envolvida nas maiores intervenções urbanas do PAC e construções dos estádios da Copa – era responsável por todas as intervenções. Foi na mudança de gestão, que o contrato desta construtora foi cancelado e nova licitação foi feita.

A participação do governo estadual no projeto se dá por meio dos aporte do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI) e, principalmente, CDHU. A CDHU exerce algumas determinações importantes sobre as intervenções habitacionais. A empresa pública participa do empreendimento com aportes financeiros à construção dos condomínios que possuem projeto fornecido pela empresa, não fugindo das suas tipologias de torres usuais (mesmo que desenvolvido por uma empresa privada de gerenciamento)<sup>113</sup>; e com a contratação das habitações junto aos beneficiários. Como possui aportes nos empreendimentos habitacionais, o CDHU, assim como a CEF, realiza o acompanhamento físico-financeiro da obra através de empresas contratadas para isso.

O que diferencia as ações da CDHU e da CEF, em termos gerais, é a posição que a companhia estadual assume de contratação e alienação dos imóveis (sob sua propriedade). No acompanhamento das obras por gerenciadoras, a atuação da CDHU é semelhante. A operacionalização do programa que cabe ao banco estatal se define, especificamente, na análise e aprovação de 1) projetos de arquitetura e engenharia e trabalho técnico social, 2) licitações para contratação de empresas que realizem esses

113 Conforme Pulhez (2014): “Presente na estrutura da CDHU desde o final da década de 1980, a prática do gerenciamento de empreendimentos constitui-se como um ramo específico da Engenharia Consultiva e abrange setores mais amplos, ligados àquilo que ainda nos anos 1960 se convencionou chamar 'desenvolvimento urbano', a englobar as áreas de habitação, meio ambiente, infraestrutura, transportes, saneamento, etc, respondendo às 24 demandas ocasionadas pela crescente urbanização do país. Analisado sob o ângulo de sua constituição como modalidade profissional, ao longo dos últimos vinte anos, o gerenciamento tem ocupado fatias cada vez maiores do mercado de especialidades dos profissionais ligados às questões urbanas e habitacionais – aí incluídos, evidentemente, os arquitetos urbanistas –, arregimentando técnicos que acumulam currículos fartos de experiências anteriores em cargos de gestão pública, assessorias técnicas a movimentos sociais, consultorias específicas, etc, fortalecendo, dentro da empresa, um perfil profissional híbrido, que deve atuar na interface entre a iniciativa privada e o poder público.” (p. 24)

projetos e 3) solicitações de liberação dos investimentos, além da análise e aprovação de 4) alterações de projeto ocorridas no decorrer do acompanhamento da obra.

Este acompanhamento é feito por um corpo técnico de arquitetos e engenheiros organizados em unidades da CEF chamadas atualmente de Gerências Executivas de Governo (GIGOV). Nestas unidades são feitos os acompanhamentos dos repasses de recursos (OGU) e financiamentos (FGTS) do governo federal e seus ministérios numa abrangência definida territorialmente. O trabalho nessas unidades é centrado no acompanhamento financeiro das obras. Ele também envolve análises técnicas de arquitetura e engenharia, além de trabalho técnico social para verificação da compatibilidade dos projetos com as diretrizes dos programas e com o orçamento disponível (e, igualmente, no decorrer do acompanhamento, verificação da compatibilidade de projetos e obras entre si). Este corpo técnico regionalizado responde a uma unidade matriz, sediada em Brasília, que centraliza as informações dos contratos e tenta estabelecer a compatibilidade entre os procedimentos indicados pelo MCidades e os adotados pela CEF, além da padronização das normas e práticas dos agentes locais em nível nacional.

O corpo de empregados relacionado à rede de agências – superintendente, gerente de negócios e outros cargos não gerenciais – satisfaz as funções de representação institucional do banco (quando necessária), realizam a contratação dos projetos em nome da CEF e do MCidades e cuidam diretamente das liberações financeiras e dos recursos depositados nas agências.

O ministério é o gestor dos programas e projetos. Ele realiza a seleção das intervenções a serem beneficiadas; estabelece as diretrizes e os procedimentos dos programas que devem pautar a operacionalização dos programas feita pela CEF e a execução dos projetos pelo poder público municipal; e, também, descentraliza os recursos às contas correntes da CEF. O MCidades possui alguns instrumentos para o acompanhamento da obra junto à CEF que abordaremos mais adiante.

## **Entre gerenciamento de obras e gestão do social**

Nas relações entre esses agentes e as intervenções sobre o território produzido, é reforçada uma racionalidade administrativa gerencial sobre os processos de acompanhamento das obras, promovidos pela CDHU e CEF, repercutindo na estruturação interna da prefeitura, que se reorientará, em relação aos seus projetos, na

direção de um acompanhamento físico-financeiro e burocrático dos contratos firmados. Por outro lado, o estudo mostrou que, no esvaziamento da política urbana, uma racionalidade gestonária voltada à população em situação de pobreza se fortaleceu, resultando em disputas internas na prefeitura. As passagens de uma secretaria a outra ilustram essas disputas.

Se as obras fossem apenas acompanhadas por prefeitura, CEF e CDHU, as relações estabelecidas entre agentes e práticas se colocariam apenas nos termos da gestão, tanto das obras, quanto das pessoas envolvidas. Entretanto, o fato da CDHU acompanhar as obras decorre não do investimento público realizado, mas da comercialização das unidades pela qual é responsável.

O papel da CDHU que mais se destaca não é, assim, o gerenciamento das obras, mas sim o papel de contratação e alienação dos imóveis que se assemelha a um dos papéis da CEF no PMCMV<sup>114</sup>. Como a CDHU é responsável pela contratação e alienação dos imóveis (que estão sob sua propriedade), suas ações tendem a uma operacionalização dentro de uma lógica de financiamento imobiliário.

É dentro desta lógica que decorria um conflito inicial de duas posições da instituição em relação ao pagamento das prestações: a proporcionalidade em relação à capacidade de endividamento das famílias e o cálculo do valor financiado considerando o aporte do governo federal (80% do valor das unidades), que são completamente subsidiados. Essa situação gerou um conflito que foi solucionado da seguinte maneira, nas palavras da secretaria da SPECH:

a formalização dos contratos de tanto, ele iria pagar, para o CDHU, como se fosse um financiamento total do CDHU. Então, nós conseguimos negociar, e hoje, a primeira prestação deve estar em torno de R\$ 104,00, todas as famílias pagam o mesmo valor. (12.09.14)

Neste sentido, se definimos aqui uma abordagem gerencial nas práticas da CEF, não significa que essas intervenções operem apenas nessa lógica. É bastante significativo que tanto na intervenção de urbanização de favelas do PAC quanto no PMCMV, haja um tipo de abordagem negocial nos empreendimentos. Assim, o princípio de “*cost*

---

114 Conforme Royer (2002), no contexto de reformas dos anos 1990 e constituição de um sistema estadual de habitação, a CDHU passa por uma reforma gerencial. Enquanto a política habitacional foi definida pelas questões de ordem financeira – comercialização subsídio e financiamento – a reforma institucional estabelecia: “Combater o déficit público, reduzindo despesas correntes e incrementando a capacidade de investimentos passou a ser a meta de desempenho das entidades estatais. Além disso, ao menos no discurso, não importava apenas a quantidade de unidades habitacionais produzidas, mas sim a qualidade do produto.” (p. 80)

*recovery*” que identificamos aplicado de maneira sutil nas diretrizes normativas do programa, ressurgem pelas práticas de uma instituição que, como a CEF, passou por reformas gerenciais no mesmo contexto de adoção de princípios de “governança”. Note-se assim, que não há contraposições aí, mas convergência.

A comercialização do empreendimento com recursos do FNHIS pela CDHU aponta que, neste caso, o projeto de um sistema de habitação de interesse social gerido pelo poder público, sociedade e movimentos sociais saiu rapidamente do horizonte (ou nem mesmo existiu). Consequentemente, é possível afirmar que foi a falta dessa base social<sup>115</sup> que possibilitou o PAC Cadaval tal como descreveremos, nesse entrelaçamento entre práticas, nas quais as lógicas gestonárias sobre as populações no âmbito jurídico-normativo se encontram com clientelismos e outras relações de poder localizadas.

## A realização do PAC Cadaval

### Uma longa espera: projeto, seleção e expectativas

Como já apontado, o projeto de intervenção realizado no âmbito do PAC foi selecionado primeiramente como “PPI – Intervenções em Favelas” pelo MCidades em 2007.

Em relação a esta seleção, o governo municipal enfrentava dificuldades que incluíam: a não existência de um Plano Diretor, nem mesmo de audiências públicas prévias que apontassem sua realização futura; a realização de um projeto tal como era exigido pelo MCidades, incluindo levantamento da população e das necessidades habitacionais compatíveis com o projeto de intervenção; e a falta de recursos para arcar com a contrapartida de 20% em relação ao valor total investido no projeto, requisito fundamental para acessar ao repasse de R\$ 30 milhões do OGU. Para resolver os requisitos da proposta, a prefeitura municipal direcionou recursos para a intervenção, cadastrando 905 domicílios na área, e estabeleceu um convênio junto ao CDHU para a participação da empresa estadual nos projetos habitacionais. Também acordou com o governo estadual um aporte correspondente à contrapartida. O Plano Diretor só seria

---

115 Ou encolhimento do horizonte nas palavras de Paulo Arantes (2015): “afinal firmou-se a tendência a concentrar o gasto social nas transferências monetárias, de resto modestas na porcentagem do produto, em detrimento da oferta de bens públicos desmercantilizados, mas não deixa de ser um sinal dos tempos o fato esse sim espantoso de que a esquerda que os opera com reconhecida proficiência tenha saudado tal saída de emergência como uma conquista social, sinal de que o horizonte encolheu a zero mesmo.”

realizado na gestão seguinte.

### Imagem 1 - Intervenção PAC Cadaval



Fonte: Google Earth, abril de 2015

Feita a seleção pelo MCidades, a CEF passa a ser responsável por analisar os projetos de maneira detalhada, no que se refere ao orçamento (verificar preços e quantidades de insumos e serviços), ao enquadramento (verificar a correspondência dos documentos do projeto e do programa do ministério), à exequibilidade técnica (verificar se as descrições de itens e serviços a serem realizados permitem a conclusão da obra nas condições de projeto existentes), à funcionalidade (verificar se as obras previstas em cada seleção funcionam de maneira independente e poderão ser usufruídas ao término delas). Assim, a relação do município passa a ser mais estreita com a CEF (seus técnicos de arquitetura, engenharia e trabalho técnico social) após esta seleção, quando ela começa a solicitar, por meio das gerências, a documentação para assinatura do termo de compromisso.

O trabalho de arquitetos e engenheiros consistiria na análise técnica dos projetos básicos (desenhos, memoriais, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro), verificando se estes contemplam as diretrizes do programa em seus pormenores, se são suficientes para entender tecnicamente a proposta e encaminhar a licitação e se estão compatíveis com a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro apresentados. Os projetos devem possibilitar a leitura das intervenções e ser compatíveis com os levantamentos da área feitos por meio de estudos geológicos e de sondagem do solo, levantamentos planialtimétricos, plantas da bacia hidrográfica, entre outros. Quanto ao

seu orçamento, além de estar coerente com os desenhos apresentados (serviços e quantidades), ele deve seguir os parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como a referência a ser adotado no caso de obras do OGU. O objetivo desta verificação seria fazer com que no processo licitatório (que contempla geralmente projetos executivos e execução da obra) haja clareza do objeto contratado e coerência com seus custos de forma a não superestimar ou subestimar as intervenções propostas. A subestimação ocorre frequentemente pela baixa qualidade dos projetos que embasam as licitações e pode gerar problemas na realização de todo o objeto contratado, dada a limitação dos recursos da proponente e a existência de um limite de aditamento dos contratos em 25% de seu valor. (MCidades, 2014)

Os projetos já devem ter sido aprovados na prefeitura e estar vinculados à responsabilidade técnica dos devidos profissionais, sendo verificado se foram apresentadas as licenças e declarações de outros órgãos necessárias para a intervenção – principalmente a licença ambiental e as declarações de viabilidade de provisão de energia, água, esgoto e coleta de lixo. (MCidades, 2014)

Além da análise com base na documentação apresentada, são feitas vistorias às áreas de intervenção pelos técnicos responsáveis (de engenharia, arquitetura e/ou técnico social). Nestas vistorias, os técnicos devem verificar a localização das intervenções; possíveis problemas nos projetos que necessitem de esclarecimentos e alterações; e a necessidade de outras documentações ou a dispensa de algumas delas. A identificação de problemas no projeto pela vistoria se baseia na percepção visual do técnico, que conta apenas com uma máquina fotográfica e um GPS. (MCidades, 2014)

Pode-se perceber que, no fim das contas, a análise de engenharia proposta em manuais e normativos dependem muito mais das qualidades do técnico do que das indicações dos manuais. Até pelos projetos envolverem muitas especialidades, as análises podem se reduzir à checagem de checklists de documentação e verificação da planilha orçamentária para aferição da regularidade da obra frente aos órgãos públicos e à legislação, principalmente à LDO. Estas seriam as atividades realmente centrais para o técnico de engenharia e arquitetura da CEF na operacionalização do PAC, caracterizando um acompanhamento burocrático e tecnicista. O saber técnico<sup>116</sup> envolvido nas análises e

---

116 Para uma crítica aos fundamentos dessas normas e lógicas de ação individual definidas pelo saber técnico, podem-se trazer duas matrizes que não se excluem necessariamente se entendemos ambas como críticas a processos de modernização que estabelecem uma perspectiva emancipatória (Bidet, 2014). Na abordagem de Foucault sobre os saberes nas

acompanhamentos do corpo técnico de engenharia e arquitetura pode ser dito burocrático no sentido de que busca apenas manter uma regularidade formal que é exigida nas licitações públicas. O tecnicismo diz respeito especificamente a uma manipulação da técnica que a reduz a uma lógica de meios e fins, que, no caso, é dada imediatamente ao corpo técnico pelas normas estabelecidas por MCidades e CEF, mas também se refere a uma auto-preservação profissional.

No início do projeto, a unidade da CEF que atendia Carapicuíba se chamava Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR) e se localizava na Av. Paulista, em São Paulo, havendo um acompanhamento mais distante. Segundo representante do corpo técnico de engenharia e arquitetura da CEF em entrevista a autora, o papel da CEF consiste em:

formalizar o contrato com a prefeitura, entre Caixa e prefeitura, como mandatário do Ministério. Estabelecer... explicar para eles, né, como é a regra, como é o desembolso, como movimenta a conta, como deve ser feita a obra, para que eles se enquadrem na normativa do Ministério, na normativa dos programas. Então, o nosso papel é explicar para os clientes, prefeitura, como é trabalhar com o Governo Federal. A gente é mandatário do governo federal para dar essa conformidade, vamos dizer assim. Isso no público. Já no setor de habitação, a gente lida mais com as empresas.” (27.09.13)

Na realidade, o proponente pode apresentar a documentação institucional, técnica e jurídica a qualquer uma destas três unidades da CEF: agência, Superintendência Regional ou GIGOV (nome atual da GIDUR como se verá mais a frente), mas toda a documentação técnica e institucional é verificada pela gerência, que encaminha apenas a

---

instituições (penais, hospitalares, escolares), é possível entendê-los como técnicas e tecnologias de poder que possibilitam o ordenamento das relações sociais como relações de poder: “Temos antes que admitir que o poder produz saber (e não simplesmente favorecendo-o porque o serve ou aplicando-o porque é útil); que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. Essas relações de “poder-saber” não devem então ser analisadas a partir de um sujeito do conhecimento que seria ou não livre em relação ao sistema do poder; mas é preciso considerar ao contrário que o sujeito que conhece, os objetos a conhecer e as modalidades de conhecimentos são outros tantos efeitos dessas implicações fundamentais do poder-saber e de suas transformações históricas. Resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredo ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento.” (Foucault, 1999, p. 30) Na abordagem crítica dialética dos processos de modernização concretos de Adorno & Horkheimer (2006), o cerne da crítica ao “esclarecimento” é o desenvolvimento de uma racionalidade abstrata que é instrumentalizada pelo econômico. O fundamento disso está colocado no projeto iluminista de esclarecimento que é definido na sua racionalização sobre o mundo da seguinte maneira: “O mito converte-se em esclarecimento, e a natureza em mera objetividade. O preço que os homens pagam pelo aumento de seu poder é a alienação daquilo sobre o que exercem o poder. O esclarecimento comporta-se com as coisas como o ditador se comporta com os homens. Este conhece-os na medida em que pode manipulá-los. O homem de ciência conhece as coisas na medida em que pode fazê-las. É assim que seu em-si torna para-ele.” (p. 21).

comprovação da titularidade da área de projeto pelo poder público para a área jurídica da CEF.

O processo de enquadramento do projeto geralmente é demorado, dificilmente levando menos de um ano, como foi o caso do PAC Cadaval, em que a construtora licitada iniciou as obras em cerca de seis meses. O processo envolve comunicações, reuniões e vistorias entre técnicos de engenharia, arquitetura e operacionais das gerências técnicas, funcionários da Superintendência Regional (SR) e representantes técnicos e políticos dos proponentes. Por um lado, os proponentes, em geral, são prefeituras municipais com uma organização administrativa precária<sup>117</sup> e quadro profissional técnico limitado. Por outro, as intervenções em favelas são complexas, exigem grupos técnicos multidisciplinares, demandam uma disposição de recursos e tempo difíceis de serem fornecidos pelas prefeituras. Para solucionar o problema das limitações internas às prefeituras, os governos municipais (o de Carapicuíba é um exemplo), contratam escritórios de arquitetura e engenharia, empresas gerenciadoras e assessorias técnicas para realizar projetos e os trabalhos de gerenciamento social. Esta externalização das atividades das prefeituras com a contratação de empresas resolve imediatamente o problema da obra que se vincula à questão dos recursos públicos, mas vai deixando espaços de decisão política aos agentes privados e aprofundando a precariedade institucional destas prefeituras.

Ao final das análises da CEF, dois documentos são emitidos conjuntamente pela área de engenharia e arquitetura e pela área técnico social, demonstrando seu posicionamento favorável à aprovação do projeto ou de uma etapa dele (quando é possível dividi-lo em etapas de execução) e à realização do processo licitatório: o Laudo de Análise de Engenharia (LAE) e a Síntese de Projeto Aprovado (SPA), que é preenchida em sistema compartilhado com o MCidades para que seja aprovada pelo ministério.

No caso deste PPI de Carapicuíba, a rapidez desse processo fez com que as obras começassem no primeiro semestre de 2008 – o que não ocorreu com os demais contratos relativos à área de intervenção do Cadaval. No ano seguinte, conforme a obra andava, o governo municipal foi agregando recursos ao projeto pelo programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Primeiro, com uma seleção no último ano de governo de Fuad Gabriel Chucre (2001-2008). Com a nova gestão, do

---

117 Na RMSP, a prefeitura de São Paulo é exceção. Sendo a cidade mais rica do país, São Paulo possui um quadro de empregados de carreira que pode executar projetos e obras com qualidades técnicas. Mesmo assim, há a presença de grandes gerenciadoras em suas obras, apontando que o esvaziamento institucional não é meramente de ordem financeira.

prefeito do PT Sérgio Ribeiro (2009-2016), a prefeitura foi selecionada por este último programa novamente e pelo programa de Drenagem Urbana (OGU) com dois Termos de Compromisso. Juntamente com os recursos do FUMEFI e da CDHU, a intervenção urbana passou a contar com investimentos de cerca de R\$ 110 milhões.

O projeto ficou definido pelas intervenções de drenagem, canalização fechada, pavimentação e regularização fundiária em trecho do córrego próximo à foz ao norte do município e em trecho 2,5 km a frente pela Av. Marginal. Neste último trecho seriam construídos os conjuntos habitacionais com as tipologias de prédios de apartamentos do CDHU, além de alguns equipamentos. Estavam previstas a construção de 195 unidades habitacionais em condomínio de apartamentos na Estrada do Pequiá, 532 na Estrada do Tambory e 700 na área da Rua Maria Fausta Martins. O projeto proposto neste início era bem mais extenso e com o decorrer da obra, foi sendo reduzido.

As obras de drenagem na área dos assentamentos precários, que eram anteriormente vitimados por enchentes correspondiam aos interesses dos moradores locais. Ao mesmo tempo, estas obras também se realizavam pelos interesses de empreiteiras. Na realidade, uma empreiteira específica, que já era responsável pelas obras da Av. Marginal do Cadaval desde os anos 1990, além de uma série de contratos de pavimentação marcados por irregularidades. A visibilidade política de ambas as questões, habitacional e viária, mediavam e determinavam as opções políticas e o modo como se desdobraram as intervenções do PAC Cadaval. As obras de drenagem, pavimentação e habitação se justificavam publicamente por apresentar solução aos assentamentos precários vitimados pelas enchentes e por apresentar uma solução viária ao município, dando continuidade ao projeto da Av. Marginal – iniciado nos anos 1990 com o objetivo de melhorar o fluxo da cidade.

Uma série de eventos envolvendo a “Favela do Murão” ampliaram ainda mais a visibilidade política da questão habitacional. Tais eventos envolviam a seleção de moradores para um condomínio habitacional entregue pela CDHU na Estrada do Pequiá entre 2005 e 2006. Segundo as regras, a seleção do CDHU se daria por meio de sorteio de famílias cadastradas, moradoras por pelo menos três anos no município. Uma parcela dessas unidades estava reservada a pouco mais de 140 famílias em área de risco da Favela do Murão, que seriam selecionadas pela Secretaria Municipal de Habitação. A seleção, na prática, foi marcada por irregularidades, na liminaridade das relações entre legal e ilegal<sup>118</sup>. De um lado, indícios vinculavam o secretário de habitação da época à

---

118 Conforme Telles (2010), as relações entre formal e informal, legal e ilegal constituem lógicas

venda de barracos em áreas de risco. Seguindo formalmente a regra de seleção (mas, de fato, burlando-a), a venda dos barracos garantia a seus compradores o acesso às unidades reservadas para atender a população da favela. De outro lado, a desinformação em relação à necessidade de cadastro e ao atendimento de moradores de outras áreas do município levou um grupo de moradores da Favela do Murão (em função de promessas e acordos feitos pelo mesmo secretário de habitação) a ocupar os edifícios habitacionais e a realizar manifestações na CDHU e na prefeitura. Foi isto que, por meio de relações clientelistas com representantes do poder público municipal, colocou em destaque certas lideranças locais nas negociações que se seguiram.

Assim, pelos relatos coletados, este evento teria projetado as lideranças locais que constituíram a comissão de moradores do projeto. O evento também era lembrado para ressaltar a desconfiança em relação ao acesso à moradia pelos conjuntos habitacionais do PAC.

### **As obras: andamentos e paralisações**

O projeto de intervenção foi licitado em 2008, considerando-se os recursos do PPI, e a Construtora EC-X<sup>119</sup> foi a ganhadora da licitação. As obras do conjunto habitacional do Pequiá foram iniciadas em meados do ano, mas foram paralisada no ano seguinte quando o prefeito do PT Sérgio Ribeiro (2009-2016) assumiu o mandato.

Na primeira gestão de Sérgio Ribeiro (2009-2012), conforme já citado, foram feitas alterações de ordem físico-financeira nos contratos e refeitas as licitações de obra. Seguindo o arcabouço institucional e jurídico-normativo das políticas habitacional e urbana que formalmente vinham sendo implantadas com a instituição do Estatuto da Cidade e a criação do MCidades, a prefeitura criou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), extinguindo as Secretarias de Planejamento Urbano e Habitação e indicando uma inclinação à articulação da política habitacional ao planejamento urbano no nível municipal. No âmbito da secretaria foram instituídos os

---

no processo de circulação de mercadorias que permitem sua reprodução e a constituição de relações de poder (como pensado por Foucault): “Não se trata de universos paralelos, muito menos de oposição entre o formal e informal, legal e ilegal. Na verdade, é nas suas dobras que se circunscrevem jogos de poder, relações de força e campos de disputa.” (p. 102)

119 Uma grande empresa de construção pesada com grandes obras públicas realizadas para o governo estadual de São Paulo e o governo federal. A construtora expandiu seus negócios no processo de financeirização e concentração de capital que descrevemos e, atualmente, tem nove empresas do grupo com pedido de recuperação judicial. A empresa ainda está sendo investigada na Operação Lava-Jato (investigação da polícia federal de lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras e empresas da construção civil iniciada em 17.03.14).

Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Política Habitacional (em 2011)<sup>120</sup> e realizados o Plano Diretor Participativo (aprovado em 2011<sup>121</sup>), o Plano Local de Habitação de Interesse Social (finalizado em 2012) e o Plano Municipal de Redução de Riscos (finalizado em 2014). Foi neste contexto que a intervenção urbana no Cadaval foi retomada pelo novo governo municipal.

No início da gestão, a EC-X possuía diversos contratos no município que foram cancelados pela prefeitura. O novo governo municipal também tinha a intenção de rever o contrato específico da intervenção do PAC Cadaval. Conforme reportagem do jornal local Web Diário de 03/10/09<sup>122</sup>, o prefeito Sérgio Ribeiro declarou: "Manifestamos para a EC-X, empresa vencedora da licitação da obra do PAC, que o contrato estava mal feito. Ele não apresentava as garantias necessárias nem para o município e nem para a própria EC-X." Além dessas obras, a empresa possuía "antigos contratos guarda-chuva

---

120 O conselho e o fundo são exigidos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, assim como o Plano Local de Habitação de Interesse Social. O conselho era composto em 2012 por: dois representantes da SMDUH e um representante das Secretarias Municipais de Obras, de Assistência Social e Cidadania, de Assuntos Jurídicos, do Meio Ambiente e Sustentabilidade e de Planejamento e Controle da Gestão; um representante do CREA; um representante sindical; um representante da Associação Comercial; três representantes de associações locais de moradores, representando movimentos sociais (Associação de Moradores Vila Iza, Associação Movimento Comunitário de Assentamento e Promoção Social, Associação Feminina da COHAB II e Adjacências); e um representante da sociedade civil, da Frente Popular de Favelas de Carapicuíba, organização localizada e sem mobilização política significativa. A atuação desse conselho é controversa. Numa conversa informal (dezembro de 2013), um representante da prefeitura afirmou que fazia mais de um ano que não havia reunião do conselho. Na entrevista com a secretária da SPECH, afirmou-se que, no caso do PAC, não houve muito envolvimento do conselho, já que o modelo que estava colocado quando da criação do SNHIS não operava mais no contexto do PAC. Isso faz com que a secretária afirme que o conselho é muito mais ativo no PMCMV (o que não significa espaço de decisão): "Porque o conselho gestor nacional do FNHIS autorizou esse dinheiro para ser utilizado no PAC Cadaval. Então o dinheiro foi direto para o PAC, veio direto para cá. Se a prefeitura tivesse mandado uma proposta para construir um empreendimento habitacional independente... Porque, antes, era desse jeito, a gente, para receber recurso do (FNHIS), nós tínhamos que ter um fundo municipal de habitação, e um conselho gestor desse fundo. E aí, o dinheiro vinha fundo a fundo. Só que, neste caso, o dinheiro não veio para o fundo municipal de habitação, o dinheiro veio para a conta do contrato do PAC Cadaval que tem produção habitacional. Nós temos dois contratos, dos 5 com o MCidades, dois são com a SNH. E aí, o dinheiro não veio para o fundo municipal de habitação, o dinheiro veio para a conta desses dois contratos, porque eles estão vinculados ao PAC. Ele não teve, pelo menos no começo, porque quando eu cheguei aqui isso já estava bem adiantado, de quando eu cheguei, ele não teve esse envolvimento tão grande do conselho como o PMCMV está tendo. No PMCMV, o conselho está sendo chamado... Nós aprovamos os critérios em reunião do conselho, no sorteio o conselho estava lá, nós aprovamos a exclusão dos selos que não tem direito a atendimento em reunião do conselho. Ele está muito mais ativo e presente no Minha Casa, Minha Vida, do que teve no Cadaval." (12.09.2014)

121 Lei Municipal nº 3.074, de 28 de abril de 2011

122 Reportagem "Sergio aponta irregularidades em contratos de Fuad Chucre" do Web Diário (03/10/09). Recuperado em janeiro de 2014 de: [http://www.webdiario.com.br/?din=view\\_noticias&cid=37118&search=cadaval](http://www.webdiario.com.br/?din=view_noticias&cid=37118&search=cadaval)

de todo o sistema viário do município". O encerramento destes contratos que estavam sendo questionados pelo TCU teria possibilitado a contratação de outras empresas para a intervenção no PAC Cadaval. Naquele momento, o prefeito também teria declarado: "E vamos agora licitar mais dois trechos e não sabemos quem vai vencer. Então teremos algumas empresas operando, diferente de antes que era só a EC-X que fazia". A EC-X acabou rompendo o contrato, segundo o fiscal da obra "por falta de recebimento, por falta de perspectiva de regularizar todos os contratos, deixar em ordem, ela achou melhor desistir" (18.09.14).

De fato, começaram a surgir uma série de entraves nos andamentos de obras e serviços. Entre eles: inadimplência do município verificada pelo corpo operacional da CEF pela ferramenta do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC),<sup>123</sup> o que impedia liberações na época<sup>124</sup>; dificuldades de acertos junto ao governo estadual e à CDHU, responsáveis pela contrapartida que é exigida nas liberações financeiras; inexistência de comissão obrigatória com representantes de moradores da área; e inexistência de empresa para executar especificamente o trabalho técnico social.

A obra só recomeçou, no entanto, após mudanças no projeto, com redução do escopo. As unidades habitacionais que seriam construídas na favela da Rua Maria Fausta Martins foram suprimidas, optando-se por um projeto de regularização fundiária nos edifícios existentes, os quais já se encontram bem consolidados. Na verdade, esta solução deveria ter sido adotada desde o início, até mesmo pelo próprio programa, que estabelecia, conforme visto, que: o "reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para uso habitacional" (SNH, SNSA, MCidades, 2007, p. 5).

A série de mudanças geraram solicitações junto ao MCidades e à CEF, que deveriam aprová-las. No processo de operacionalização dos projetos pelo banco, as mudanças significavam nova análise, que deveria seguir os mesmos parâmetros da etapa

---

123 A adimplência é verificada pelos técnicos-administrativos operacionais que acessam o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC). A ferramenta foi criada em 2001, agregando informações de diversos bancos de dados federais para verificação da regularidade do ente federativo quanto: aos tributos e contribuições federais e à dívida com a União; às contribuições previdenciárias; às contribuições para o FGTS; aos empréstimos e financiamentos concedidos pela União; ao poder público federal; às prestações de contas de recursos federais já recebidos; às obrigações de transparência da gestão municipal; às obrigações constitucionais ou legais relativas às tributações, previdência e utilização de recursos da educação e saúde. Recuperado em abril de 2015 de: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/cauc](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cauc)

124 Desde o início de 2013, junto com a possibilidade de liberação antecipada de recursos, houve a flexibilização dessa exigência, havendo dispensa da apresentação de documentos do CAUC.

de enquadramento do processo. A dificuldade dessas mudanças na obra é exposta pela secretária de Projetos Especiais e Convênios (SEPC):

Além de envolver várias frentes, ela está distribuída em 5 contratos com o governo federal, e dois convênios com o governo do Estado. Cada pedaço da obra está num contrato. E, isso acaba trazendo... Foi necessário para poder dar conta de fazer um trecho grande, enfrentar todos os problemas que tinham. Mas, ele ficou meio que um quebra cabeça, assim, que as peças têm que encaixar direitinho para que ele consiga atingir o seu objetivo. Às vezes, se você tem um probleminha no contrato, que poderia ser um problema simples de resolver, como ele tem impacto em todos os outros, tem uma série de burocracia, de coisa, que acaba trazendo uma dificuldade. Ela não é uma obra normal, que você tem... Normal no sentido que você tem um contrato, um plano de trabalho, um cronograma, um memorial descritivo. Não é, você tem 5 contratos, você tem 5 planilhas você tem 5 cronogramas, e tudo isso tem que se encaixar muito bem para funcionar. Então, é um desafio muito grande, tanto para a prefeitura, quanto para a Caixa, para o governo federal, para todo mundo que está envolvido. (12.09.2014)

Estas dificuldades se relacionam não só com a existência desse quebra-cabeças, em que o conjunto de Termos de Compromisso do “PAC Cadaval” com o MCidades e a CEF e o conjunto dos convênios com o governo estadual se sobrepõem nos objetos contratados (a intervenção no PAC Cadaval), mas não devem se sobrepor nos itens e serviços que são vinculados a origem dos recursos. Esta dificuldade se soma à exigência de que cada Termo de Compromisso de repasse do governo federal esteja vinculado a um objeto que funcione independentemente (o critério da funcionalidade tratado acima). O que de certa maneira é justificável para não serem gastos recursos com serviços e obras que resultem num objeto que não possa ser utilizado ao fim do repasse pela dependência de outro Termo de Compromisso.

Resolvidos os entraves e aprovada a reprogramação das obras na intervenção, foram feitas licitações em que foram contratadas duas empresas, a EC1 e a EC2. Na verificação do processo licitatório, os técnicos da CEF aferem novamente se o objeto contratado é condizente com o analisado e aprovado e verificam se foram apresentados todos os documentos necessários para o início da obra. Foram exigidas a licença ambiental e outras licenças solicitadas anteriormente. O destaque dado à licença ambiental se justifica na dificuldade de sua obtenção:

Existem outras dificuldades, por exemplo, a licença ambiental. Essa obra, ela tem um trecho que já está concluído, que vem de governos anteriores, mas desde 2008, tem um processo de solicitação da licença ambiental. A licença ambiental está saindo hoje. Mas, vem desde 2008. E, está saindo assim, num parto de fórceps, porque... Eu até cheguei a brincar uma vez numa reunião na CETESB, a prefeitura está tendo que plantar, para ter a licença ambiental, 25 mil mudas de árvores. Só que, lá no córrego, não tinha nem 50 árvores. (Secretaria da SEPC, 12.09.2014)

A contratação foi vista também pelos técnicos-sociais no que se refere a esta área

profissional. Os técnicos operacionais também verificam a regularidade do processo (como a publicação no DOU) e a compatibilidade entre documentos institucionais. Após a análise da licitação, a CEF autoriza o início das obras e serviços feitos pelas contratadas. Legalmente, as prefeituras não precisam aguardar esta análise da CEF para autorizar as construtoras a iniciarem as obras, mas o fazem para não correr o risco de, havendo algum problema na análise, não conseguirem liberar os repasses pelo banco.

Nesse momento, entra um agente importante para a regularidade da obra, o fiscal da prefeitura. Com o início da obra, o fiscal do proponente encaminha os boletins de medição, atestando-os e solicitando a liberação dos respectivos valores associados à obra. Espera-se que este fiscal se encarregue do “diário de obras”,

elaborado de forma contínua e simultânea à execução do empreendimento, de forma a conter o registro atualizado de todos os fatos relevantes ocorridos, em especial do quantitativo de pessoal, máquinas alocadas, condições meteorológicas prejudiciais ao andamento dos trabalhos e não conformidades observadas.<sup>125</sup>

É responsabilidade do fiscal verificar ainda se a execução dos serviços é feita corretamente em relação à técnica empregada e ao contratado, tendo em vista a qualidade da obra, os custos e o cronograma. Entretanto, do ponto de vista das prefeituras, quem fiscaliza a obra são os técnicos de engenharia e arquitetura da CEF e também o CDHU, que desempenha um papel de gerenciamento da obra coincidente com as práticas que estamos aqui abordando:

Não, o acompanhamento do CDHU, ele é um pouquinho mais, como é que vamos dizer, ele é um pouquinho... Vamos dizer assim, menos rigoroso. Porque, ele libera por porcentagem. Entendeu? Então, ele não se prende a muitos detalhezinhos. O fiscal vai lá, olha, e ele dá uma porcentagem em cima da obra, e esse é o que vai. Agora, o da Caixa já é mais rigoroso, que são todos ponto a ponto. (Fiscal de obra, 18.09.14)<sup>126</sup>

A declaração marca, do ponto de vista de um agente da prefeitura, a relevância do acompanhamento técnico da CEF que pauta as liberações de recursos. O processo interno à CEF no acompanhamento da obra pode ser sintetizado da seguinte maneira: os técnicos de engenharia e arquitetura atestam visualmente a execução dos serviços e respectivas quantidades em vistoria e apresentam os valores de obra aferidos para os operacionais. Um fato que bloqueia a liberação de recursos, mesmo com a obra em andamento, é a inexistência de placa de obra ou a execução incorreta segundo o manual

<sup>125</sup> Conforme o manual de instruções do PAC (MCidades, 2013).

<sup>126</sup> Na realidade, o acompanhamento da CEF é realizado “item a item” pelo tipo de regime de empreitada que consta na licitação da prefeitura. No caso, regime de empreitada por preço unitário. Este regime possibilita a mudança nas quantidades de serviços, diferentemente da empreitada por preço global em que o valor licitado em cada serviço não se altera, permitindo um acompanhamento por etapas e eventos.

de utilização da marca do PAC. Este manual estabelece, por exemplo, que nenhuma outra placa pode ser maior do que a do Governo Federal e da CEF.<sup>127</sup>

Apesar das normas do MCidades e das normas internas da CEF direcionarem um acompanhamento de obra mais rígido quanto às formalidades, o trabalho desenvolvido pelos técnicos de engenharia e arquitetura da CEF não têm o rigor que uma fiscalização deveria ter, focando-se, como já dito, na verificação da evolução físico-financeira da obra. Até porque um dos principais mecanismos de acompanhamento das obras, o PAC Pendências, se centra na verificação de paralisações, atrasos, percentuais de obra. Fora isso, são realizadas reuniões em videoconferência a cada três meses com a participação de todos os agentes envolvidos, em que se relatam o andamento dos Termos de Compromisso. Assim, o MCidades possui uma participação maior quando constatado algum problema na obra:

Ou seja, as formas de conseguir visualizar como anda a operação, é via preenchimento do PAC Pendências pelo técnico da Caixa, via reunião ou vídeo, ou uma reunião presencial. Porque a gente não entra no... O pessoal daqui não vai pegar planilha para olhar preço e quantidade, você entende o todo que está acontecendo e verifica o que pode ser feito (...). Do tipo, eu não estou mais conseguindo viabilizar o meu contrato PAC I 2007, com os recursos da OGU, porque os limites de repasse lá eram de R\$ 26 milhões. E aí, o que eu posso fazer? A gente pode construir uma coisa de você pegar e agora construir pelo PMCMV. A gente autoriza você migrar as unidades habitacionais e viabiliza as unidades pelo PMCMV porque aí você vai trabalhar com um limite superior aos R\$ 27 milhões, R\$ 23 milhões que você tinha antes. (Técnico da SNH do MCidades, 21.11.12)

Estas práticas mais técnico-burocráticas das equipes de engenharia e arquitetura da CEF se encontram com práticas tipicamente bancárias por conta do acompanhamento centrado no andamento financeiro da obra. Após a aferição do avanço da obra em porcentagens e valores de investimentos, os operacionais, que fazem o acompanhamento financeiro da obra – além de algumas verificações da regularidade formal dos Termos de Compromisso –, verificam se existem pendências no processo (geralmente nesta fase as pendências se referem à prestação de contas da última liberação) e, não havendo, informam a SR e agências a possibilidade de liberação dos recursos. Assim, as liberações são enviadas à rede de agências, dependendo da autorização da SR (unidade gestora da rede de agências). Neste momento, algumas práticas bancárias normalizadas podem resultar em procedimentos estranhos à operacionalização de projetos que cabe ao banco, segundo os programas normatizados pelo MCidades. Conforme o fiscal de obra do PAC Cadaval:

---

127 A placa é necessária para dar publicidade à obra com informações sobre os gastos públicos e os agentes envolvidos, entretanto, aqui fica ressaltada mais o seu caráter de mera propaganda. Recuperado em outubro de 2013 de: <http://www.secom.gov.br/arquivos-de-manuais-e-marca/manual-selo-pac2>

Agora a gente já sabe. Então, olha na conta, então, aí, a gente já fala, olha na poupança, para ver se não está na poupança, porque depois de uns dias, o dinheiro que está na conta vai para a poupança, e a gente não sabia disso, fomos descobrindo com o tempo. (18.09.14)

Quanto a este procedimento, é possível lembrar das observações de Bolaffi (1976), que comentei no capítulo 1, sobre a utilização que os bancos privados faziam dos recursos do BNH, investindo-os e aproveitando-se dos juros resultantes desses depósitos. Seria uma segunda maneira da CEF ser remunerada, reforçando uma relação entre dois agentes estatais que parece se pautar num ambiente de mercado.

Voltando ao Cadaval, nas frentes de obra, a EC1 ficou responsável pela construção do Condomínio Habitacional Tambory e iniciou seus serviços em 2011. Toda a obra de infraestrutura urbana (canalização, drenagem e pavimentação) ficou sob responsabilidade da EC2, que iniciou os trabalhos em 2012, deixando parada a construção do Conjunto Habitacional do Pequiá (ainda à espera de uma reprogramação).

Quando as obras de canalização e de construção habitacional voltaram à atividade, a prefeitura de Carapicuíba fez a licitação e contratação de uma empresa para realização do trabalho técnico social com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania. A empresa que ganhou a licitação, a ETS, começou seus trabalhos realizando uma atualização do levantamento de domicílios na área de intervenção. Isso resultou na atualização do cadastro de domicílios que foram de 905 para 1.116 moradias. O diagnóstico realizado (PMC, 2012b) apontava, na área da Maria Fausta, a presença de 364 moradias consolidadas, indicando-se uma centena delas para a reforma com kits construtivos (de hidráulica e de elétrica), e a necessidade de colocar 96 famílias no programa bolsa aluguel. Segue abaixo um resumo da caracterização da população da área realizada pela empresa.

**Tabela 4 – Caracterização da população**

População	Conforme os dados levantados em 2012, apresentados no diagnóstico da área, feito pela empresa que realizou o trabalho técnico social, a população diretamente envolvida na área de intervenção representa 1.116 domicílios, 3582 habitantes. (PMC, 2012b)
Trabalho	A parcela desta população que trabalha (1.521 pessoas), trabalha em outros municípios (53,7%), ou pelo menos em outros bairros (24,6%). Os que trabalham no bairro (8,7%) ou em casa (4,9%) são parcelas menores. A renda média destes trabalhadores é de R\$ 837,49, havendo um rendimento per capita de R\$ 356,08.
Rendimentos e gênero	A desigualdade de gênero se mostra no rendimento médio masculino de R\$ 946,41 e feminino de R\$ 700,28; e na prevalência dos homens como chefes de família (70,8% dos 1022 chefes de família quantificados). As mulheres chefiavam unidades familiares sem rendimentos (23,8%), com rendimentos até 1 salário mínimo

	(41,38%) e com rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos (33,2%). Os homens que não possuem rendimentos são uma parcela menor entre os chefes de família (9,8%). A maior parcela possui rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos (58,3%), em seguida vêm os rendimentos até 1 salário mínimo (17,5%) e entre 2 e 3 salários mínimos (10,5%), havendo também rendimentos maiores, entre 3 e 5 salários mínimos (2,9%) e de 5 a 10 salários mínimos (0,97%).
Rendimentos de programas sociais	Apesar das baixas rendas, os chefes de família que recebem rendimentos de programas sociais são cerca de uma centena (11,3%). Os programas listados são o programa federal Bolsa Família <sup>128</sup> (88,7% do indivíduos cadastrados em programas sociais), o estadual Renda Cidadã <sup>129</sup> (6,1% ou 7 chefes de família), Loas/BPC <sup>130</sup> (3,5% ou 4 chefes de família) e Leite <sup>131</sup> (1 chefe de família). Os beneficiários de programas sociais são assalariados com registro (28,7%), autônomos sem contribuição para o INSS (19,1%), trabalhadores eventuais (17,4%) e desempregados (10,4%).
Atividades autônomas	Os conhecimentos ligados às atividades autônomas se relacionam a espaços de atividades tipicamente privados e femininos: realização de tapeçaria, pintura, bordado, crochê e etc; salgados, bolos, doces e “quentinhas”; costura e consertos de roupa; atividades de manicure e cabeleireiro; revenda de cosméticos. Mas há também atividades de comércio: vendas de vestuário e roupas de cama; bares e docerias. Apenas algumas pessoas declaram realizar o serviço de pedreiro autonomamente.

128 Já apresentado na introdução desta dissertação. Ver nota 22.

129 O Programa Renda Cidadã é um programa de transferência de renda da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) criado em 2001, em substituição ao Programa Complementando a Renda do Programa Família de 1997. Trata-se de um programa semelhante ao Bolsa Família – novamente no trânsito entre políticas sociais entre PSDB e PT. As semelhanças estão nas condicionalidades que envolvem acompanhamento educacional e de saúde e na forma como ele é acessível (por meio de saque pelo cartão bancário). No caso do programa paulista, é necessário que as famílias mostrem que a vacinação das crianças e a frequência das crianças e dos adolescentes na escola estão regulares. Conforme a Resolução SEADS nº 10, de 29 de junho de 2010, o programa, no entanto, se volta para famílias com renda de até meio salário mínimo per capita, oferecendo uma complementação de renda fixada em R\$ 80,00 mensais. Estão articuladas a este programa algumas ferramentas de gestão: o Cadastro Pró-Social, que reúne as informações das famílias beneficiárias das políticas sociais paulistas; o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS Web), que apresenta a rede socioassistencial dos municípios paulistas; e o Sistema de Gestão de Assistência Social (SIGEAS) que gera relatórios a partir da base do PMAS Web. Estas ferramentas de gestão foram desenvolvidas no âmbito do Projeto de Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo, realizado com cofinanciamento do BID (aprovado pelo banco em 20.12.04) e assessoria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Recuperado em março de 2015 de <http://www.programasocialsp.com.br/oprojeto.php>.

130 Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O benefício de um salário mínimo se volta para idosos (acima de 65 anos) e pessoas com deficiência de qualquer idade que não consigam se sustentar sozinhos, devendo estar ainda enquadrados numa renda familiar per capita de até um quarto de salário mínimo. Recuperado em março de 2015 de <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>.

131 Programa estadual de distribuição de leite da SEADS, existente desde 1995, voltado para famílias de renda mensal de até dois salários mínimos e com crianças entre 6 meses e 6 anos e 11 meses ou idosos acima de 60 anos. Recuperado em março de 2015 de <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/vivaleite>.

Escolaridade	A população é mais jovem em relação às médias do município: 19,7% tem até 9 anos; 23,4% de 9 a 19 anos; 18,2% de 20 a 29 anos; 17,1% de 30 a 39 anos; 11,1% de 40 a 49 anos; 6,9% de 50 a 59 anos; e 3,6% têm acima de 60 anos. Quanto à escolaridade, o analfabetismo se concentra entre os indivíduos acima de 30 anos (93%) e representa um número reduzido entre esta parcela da população acima de 6 anos (3,4%). Agrupando os indivíduos em faixa etárias acima de 22 anos, percebe-se que entre a faixa de até 29 anos (17,8% dos 3.582 indivíduos), a maioria possui ensino médio completo ou incompleto (65,3%) e uma minoria frequentou a escola apenas entre a 1ª e 4ª séries (10,8%); entre 30 e 59 anos (35%), a maioria se concentra no ensino fundamental (64,3%); e na faixa acima de 60 anos (3,6%), são analfabetos (28,68%) ou frequentaram da 1ª a 4ª a série (62%).
Mobilização social	Quanto à participação em associações, manifestou-se algum envolvimento entre pessoas de 54 domicílios. Em tempo de desmobilização social, aproximadamente 60% dos domicílios declararam não conhecer nenhuma associação ou entidade e 30% não possuir tempo para isso. O desconhecimento do projeto pela população em 40% dos domicílios após cinco anos da aprovação do projeto, em 2012 reforça a impressão da inexistência de organização política ou de movimento social no local. Entretanto, há a identificação de diversas lideranças locais (32 pessoas), prevalecendo ainda as vinculadas a políticos locais ou a atividades sociais de instituições evangélicas.

A relação da prefeitura com a CEF foi estreitada no início de 2012, quando foi aberta uma unidade de engenharia e arquitetura em Osasco, e ao fim daquele ano, quando foi criada a função de Representante Caixa nos Municípios acima de 100 mil habitantes. A GIDUR passou a se chamar Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural e a unidade aberta em Osasco respondia à unidade de São Paulo como uma Representação de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural (REDUR). A nova unidade se contextualizava numa expansão do corpo técnico de arquitetura e engenharia que ocorreu nacionalmente com mais vigor desde o anúncio do PAC. A área de negócios propriamente bancários da CEF também se expandiu nesse período para a periferia metropolitana mais rica – uma outra REDUR foi criada em Santo André. Não só a REDUR se instalou em Osasco, como, um pouco antes, foi criada a SR Osasco na fragmentação da área de abrangência da SR Pinheiros.

No mesmo sentido de expansão da área de ação da CEF, foi criada a função de Representante Caixa nos Municípios. Trata-se de um empregado da CEF que fica lotado em municípios com população acima de 100 mil habitantes – na prefeitura ou em unidade da CEF, dependendo das condições locais –, prestando atendimento técnico e operacional sobre o que o banco chama de “negócios de governo”. Estes consistiriam em: contratos e termos de compromisso de projetos de habitação, saneamento e outras intervenções urbanas, de melhorias da gestão pública e de outros serviços destinados a

prefeituras, como transferências fundo a fundo e a operação de folhas de pagamento. Apesar de a função ser aberta à carreira técnico-administrativa, ela tem sido preenchida, em sua maioria, na RMSP, por empregados das carreiras de engenharia e arquitetura. A função tem um caráter de assistência técnica, articulada, nem sempre harmoniosamente, a um caráter negocial que se coloca na prospecção dos negócios listados acima por estes agentes<sup>132</sup>.

Na sequência dessa mobilização institucional em torno do “negócio de governo”, a unidade da CEF que acompanha as obras do PAC passou a se chamar, no fim de 2013, Gerência Executiva de Governo. A GIGOV surgiu de uma divisão no nível das vice-presidências, que, em parte, pode se relacionar com o loteamento do governo federal em relação aos partidos aliados e, em parte, com as recomendações da consultoria internacional McKinsey, que tem como clientes empresas, governos e ONGs e prestava serviços ao governo federal desde 2012.<sup>133</sup> Com a divisão da Vice-Presidência de Governo, foi criada uma Vice-Presidência de Habitação. As GIGOVs, vinculadas à Vice-Presidência de Governo, ficaram responsáveis pelos contratos e repasses de emendas parlamentares e seleções do setor público envolvendo principalmente recursos do FGTS e do OGU. As GIHABs, vinculadas à nova Vice-Presidência de Habitação, ficaram responsáveis pelas áreas de produção imobiliária junto às empresas, centralizando o PMCMV e outros produtos do crédito imobiliário do banco. Parece que a mudança se deu em torno do fortalecimento do vínculo com o “cliente”. Enquanto as GIDURs se justificavam por suas atividades técnicas de engenharia, arquitetura e trabalho técnico social, a divisão entre o atendimento ao setor público e ao setor privado fortaleceu o vínculo destas atividades com esses clientes.

Nesse sentido, a mudança institucional das atribuições da SDUH para a recém-criada Secretaria Municipal de Projetos Especiais e Convênios, esvaziando completamente os propósitos iniciais da criação da SDUH convergiu em direção a esse quadro de atuação da CEF. A passagem de uma secretaria a outra talvez expresse a consolidação desse acompanhamento de projetos que marca o papel da CEF na operacionalização do PAC. Um acompanhamento focado na conformidade formal e, fundamentalmente, no desenvolvimento físico-financeiro, em detrimento de uma visão ampla de política urbana. O enquadramento dos projetos numa ordem burocrática que

132 Este traço negocial desse agente da CEF fica mais evidente nas relações com o PMCMV.

Deixamos, portanto, para aprofundar esse deslocamento de técnicos do acompanhamento de obras da esfera produtiva para uma atuação no mercado no capítulo 3.

133 Ver O Estado de São Paulo (2012, 27 de maio) “Planalto dá aval a Casa Civil paralela” e “Dilma vê em projeto modernização do serviço público”.

se centra no acompanhamento físico-financeiro talvez não seja um problema em si, mas torna-se uma questão no momento em que as intervenções urbanas são reduzidas apenas a isso. No contexto institucional mais amplo, pelo menos desde 2009, a CEF já vinha realizando ações de assistência técnica junto aos municípios, por meio da capacitação de Gerentes Municipais de Convênios e Contratos (GMCs). Tal capacitação deveria proporcionar ao funcionário da prefeitura orientação em relação aos procedimentos do banco, padronizando formas de atuação e facilitando o processo em geral. Conforme o gestor de contratos do PAC Cadaval que acompanha a obra desde o início da gestão petista:

o gestor de contratos, o que que é? É, na realidade, é atender todos os contratos junto ao ministério com o aval da Caixa, e atender também a contratada. Então, fazer a obra andar, entregar a obra pronta. Então, dentro desse sistema, você sabe que a gente, após a aprovação do contrato, você precisa fazer as medições, medições, prestação de contas, todas as coisas você tem que deixar redondinho assim, senão você não recebe o segundo pagamento. As medições são mensais, né? Apesar que esse último, já entrou como... Como é que fala? O sistema de pagamento, acho que é do PAC II, que seria, são três liberações (18/09/2014)

A nova secretaria representou uma valorização das ações executadas por este gestor de contratos. Mas, ao criar uma estrutura institucional para as atividades exercidas apenas por este técnico, acabou gerando algumas sobreposições de trabalhos e conflitos no desenvolvimento da obra.

Na esfera do MCidades, esta dificuldade das prefeituras de manter a conformidade formal dos contratos no acompanhamento físico-financeiro fez com que, a partir do PAC 2, as liberações de recursos pudessem ser feitas por parcelas em que as aferições de execução do objeto contratado seriam realizadas atingidos os percentuais de obra de 40%, 60%, 80%, 90% e 100%. A regra valia somente para as obras contratadas no PAC 2 e dependia da escolha dessa opção de acompanhamento de obra na assinatura do termo de compromisso. Com a Portaria 164/2013, todos os termos de compromisso posteriores a ela passaram a ser incluídos nesse modelo de aferição de obra e os contratos anteriores puderam ser incluídos, caso a prefeitura ou o estado tomador faça esta opção. As parcelas também passaram de cinco para quatro (40%, 60%, 80%, 100%) e, caso a primeira parcela não seja glosada em mais de 5%, a aferição da segunda parcela é dispensada.

A tese de Cláudia Trindade (2012) mostra, no entanto, como esta prática já vinha sendo adotada, pelo menos desde 2008 no PAC Manguinhos<sup>134</sup>, intervenção em que

134 O “PAC Manguinhos” é também uma das maiores intervenções em favelas do PAC no

estão envolvidas a Construtora Andrade Gutierrez S.A., a EIT – Empresa Industrial S.A. e a Camter Construções e Empreendimentos S.A., na direção contrária das exigências dos processos estabelecidos pelo MCidades para o acompanhamento da execução de obras e serviços e a liberação de recursos do PAC em 2007:

Tais exigências foram abandonadas no segundo semestre de 2008 com a liberação de 40% dos recursos sem avaliação prévia de execução. Liberação pautada pela pressão das empreiteiras para maior facilidade na utilização dos recursos coadunada com a demanda dos governos, das três esferas, no sentido de acelerar o processo de obras. (p. 155)

Assim, o que alguns anos depois se tornou regra geral foi primeiramente instituído numa grande obra do PAC, em função do arranjo político-econômico entre governo municipal e construtoras. Talvez, no caso de estudo de Carapicuíba, a influência da CEF seja maior, tornando possível que este agente imponha melhor seus procedimentos frente à prefeitura e às empresas contratadas. De um lado, é provável que isso ocorra porque o porte da unidade de Osasco da CEF que faz o acompanhamento dos projetos de Carapicuíba possibilita uma maior proximidade dos técnicos dos projetos. É preciso notar que, desde que o PAC Cadaval passou a ser responsabilidade desta unidade da CEF, não houve terceirização no seu acompanhamento. Conforme os critérios gerenciais do banco, que mesclam critérios de ordem financeira com a regularidade formal dos processos, esta é a unidade mais bem colocada no recente ranqueamento nacional interno.<sup>135</sup> Por outro lado, a influência da CEF pode ser relativizada pelo porte da intervenção em relação ao território nacional e aos agentes envolvidos – o que marca a importância da intervenção para o governo federal. Outros fatores que podem alterar essa capacidade de intervenção da CEF são: precariedade institucional da prefeitura e o mais fraco poder econômico das construtoras da obra que são de médio porte e com atuação na região metropolitana de São Paulo.

Entretanto, na área do trabalho social, a assistente social da empresa contratada pela prefeitura questiona o processo da CEF, abordando um conflito com a instituição que parece manifestar uma inadequação maior do processo de acompanhamento da CEF,

---

Brasil. Segundo dados do governo estadual do Rio de Janeiro, a intervenção se dá numa área com cerca de 50 mil habitantes. Os recursos investidos somam R\$ 574 milhões.

135 O ranqueamento se dá pela utilização de uma ferramenta de gestão chamada AVCaixa que funciona por um sistema de pontuações. A ferramenta foi criada para as áreas comerciais da rede bancária, não incluindo inicialmente as áreas técnicas. Entretanto, rapidamente, estas áreas vêm sendo inseridas nos mesmos critérios gerenciais de estabelecimento de metas e resultados colocados em operação comerciais das agências bancárias. Se para as agências de um banco público que oferece uma série de serviços sociais este sistema de gestão já cria ambiguidades na relação entre práticas e objetivos do banco (que deveria se voltar aos interesses públicos), numa área que se restringe somente ao acompanhamento de projetos e recursos públicos, as ambiguidades podem ganhar outras proporções.

estruturado no andamento físico-financeiro:

Então, eu acho que a Caixa tá muito distante de compreender esses processos. De olhar criticamente, como fiscal, porque ela é, para esses processos. Acho que a Caixa não tá preparada para isso. A gente tem boas relações quando o técnico... E eu digo isso como prefeitura, porque vivi isso com a prefeitura, o técnico está aberto a isso. No começo do nosso contrato, em Carapicuíba, a gente teve uma relação, a gente própria prefeitura, porque mais é o poder público que se relaciona com a Caixa, bastante interessante com quem estava à frente. Nos finalmente, no contrato, foi muito complicado. Assim, a relação com a Caixa, bastante complicada, porque embora você tenha os normativos com todos os eixos, de geração de renda, de educação ambiental, de mobilização, de participação, de pós-ocupação, as coisas não são caixas quadradas que vão acontecendo e você coloca as famílias lá dentro, são processos que você vai construindo junto com o andamento da obra, junto com o desenvolvimento da obra, junto com o acesso à informação, junto ao acompanhamento das famílias ao andamento da obra, junto com o conjunto de informações necessárias a essas famílias. As famílias não são “educação ambiental” um dia, “geração de trabalho e renda”, no outro, “mobilização e participação”, no outro, e “pós-ocupação”, no outro. Elas precisam de um conjunto de informações para elas irem amadurecendo e ampliando sua participação. O que não aconteceu lá no córrego. E eu acho que a Caixa não tem sensibilidade para olhar isso. (16.03.15)

### **Entrega de apartamentos: Trabalho Social e seleção de beneficiários**

Enquanto as obras de canalização foram avançando com uma construtora, os prédios do conjunto habitacional do Tambory foram ficando prontos com a outra construtora e o trabalho técnico social desenvolvido pela empresa contratada e assistentes sociais da SASC foram mobilizados para o reassentamento dos moradores que residiam nas frentes de obra.

Uma das questões mais problemáticas na intervenção habitacional é a seleção dos beneficiários. Nesta intervenção, não existiria propriamente uma seleção, já que as famílias que foram reassentadas haviam sido definidas pelo traçado da obra. De qualquer maneira, o cadastro destas famílias – que passou pela triagem da CEF e do CDHU – a remoção, o reassentamento e os trabalhos de pós-ocupação ficaram a cargo da área de assistência social da SASC e da contratada (nos primeiros reassentamentos) e pela SASC e SEPC na última mudança, estendendo-se por mais de um ano. Como as remoções eram definidas pelo traçado da obra de canalização e várias mudanças ocorreram (situação obscurecida pela circulação de informações desencontradas), o processo de reassentamento foi muito atribulado e expôs os problemas institucionais e conflitos internos da prefeitura:

Essa relação do tempo da obra e das definições para preparar elas ficou toda sempre no meio de muito conflito entre as duas secretarias a ponto de a gente perder meses nessa falta de definição e, por final definir, em cima da hora, quais eram as famílias que iriam

sair e o tempo pra preparar a família pra ocupar essas unidades ter sido muito pequeno. (Assistente social da ETS, 15.03.15)

A mudança foi remarcada inúmeras vezes e quando ocorreu, no dia 20 de julho de 2013 com a entrega de 112 apartamentos, colocou os moradores numa situação degradante: mais de uma centena de pessoas foram obrigadas a fazer a mudança em apenas um dia; os objetos pessoais dos moradores foram carregados pela prefeitura por um caminhão-caçamba e, para completar, ao chegarem na habitação, o gás ainda não havia sido ligado. Segundo relato de uma das lideranças, a primeira mudança se deu assim:

Julho de 2013, mudaram a primeira turma, os primeiros barracos aqui foi uma derrota de destruição. Aí levaram o pessoal pra lá, eles foram pra lá. Hoje, já tá bem preparado já. Mas na época não estava tendo gás, não tinha luz, foi um sufoco danado. Mudaram eles como se fosse num caminhão desses carros que traz aterro [caminhão caçamba]... Foi muito... não foi legal. E, hoje, eles estão lá. (17.09.14)

A mudança seguinte não fugiu do padrão da primeira, sendo realizada no dia 24 de dezembro de 2013. Depois foram feitas mudanças nos dias 29 de março e 29 de novembro de 2014 com 140 famílias em cada uma.

### **Vida em condomínio: pós-ocupação e continuidades do projeto hoje**

Desde a construção do condomínio do Tambory, já havia registros da existência de tráfico de drogas no canteiro de obras. Com a mudança, a coisa se tornou mais evidente. Ao subir no apartamento de um dos moradores, os olhares de jovens encostados nas muretas do estacionamento (que fica na entrada dos edifícios) chamam a atenção ao comércio existente. O projeto do condomínio dificilmente daria fim à questão, mas a implantação do conjunto, com um morro numa de suas extremidades com saída para rua, fornece uma área encoberta, invisível a olhares e de fácil fluxo entre o conjunto e a rua. Os moradores afirmaram que tem havido assaltos constantes.

Segundo a pesquisa do pós-ocupação feita com uma amostra de 80 famílias das 532 pela ETS, já há muitas famílias com contas em atraso e que manifestam um alto comprometimento do rendimento familiar (40% das famílias questionadas). Apesar disso, conforme o relatório da empresa de assistência social contratada, os novos moradores estão satisfeitos com suas novas casas e avaliam que o condomínio traz uma segurança que não tinham, absorvendo o discurso securitário típico da forma-condomínio. Este relato torna a satisfação com o condomínio compreensível, ainda que não exima o projeto de intervenção de problematização:

Começou em 1999 [a síndrome do pânico]. Porque eu não tinha costume de morar nesses lugares e eu via muita coisa terrorista e tinha medo, aí eu adoeci. (...) eu não tinha costume de ver essas coisas de... Essas coisas de favela. Eu não era acostumada, porque, eu sempre morei ou no interior, ou pagava aluguel. Então, tinha noites tranquila pra dormir, não tinha barulho, não tinha som, não via esses movimento de polícia. E, assim, então, isso foi me gerando medo. (Moradora, 17.09.14)

## **A continuidade das obras de intervenção e a expectativa do PMCMV**

O acompanhamento da intervenção foi finalizado pela pesquisa antes que a obra fosse terminada e sem nenhuma perspectiva em relação a isso. Tendo começado há mais de seis anos, com a expectativa de construção de três conjuntos, somente o conjunto do Tambory foi entregue até agora. As obras de canalização, drenagem e pavimentação na foz do Cadaval ainda não foram retomadas por problemas fundiários. A obra do conjunto habitacional do Pequiá, que foi paralisada ainda em 2009, não teve o contrato resolvido e ainda não foi retomada. A prefeitura desistiu de fazer o conjunto da Rua Maria Fausta Martins, decidindo pela regularização fundiária<sup>136</sup>, mas recentemente começaram tentativas de conjugar ao empreendimento um conjunto habitacional do PMCMV. A proposta ainda não foi viabilizada, mas já foram iniciadas negociações com o proprietário de parte do terreno, a outra parte é terreno público municipal.

A possibilidade de construir habitações pelo PMCMV na área onde poderia ser realizada uma regularização fundiária faz com que a prefeitura municipal tenda à primeira opção. No primeiro projeto de 2007, a produção de novas habitações na área chamada de “Maria Fausta” já estava prevista. O recuo em direção a intervenções de caráter de regularização fundiária pode ser explicado, em parte, pela consolidação da área com habitações relativamente bem construídas e pela dificuldade relativa à propriedade do terreno que, como apontado, numa parte é municipal, mas em outra é privada. Por outro lado, os recursos foram se mostrando insuficientes, de maneira que a população a ser beneficiada com habitações foi sendo restrita apenas às frentes de obra da canalização do córrego.

De fato, a construção de novas habitações não parece responder a uma racionalização dos gastos públicos, considerando a potencialização da utilização de recursos do governo federal, já que a área facilmente pode ser objeto de urbanização sem remoções. Entretanto, do ponto de vista da prefeitura, que é responsável pelo projeto desde 2007, há mais de sete anos, a implantação do PMCMV significa a obtenção de

---

136 Um esforço válido, que não fizemos aqui, seria um estudo da situação da regularização fundiária nas obras de intervenção em favelas e assentamentos precários do PAC.

mais recursos, sem responsabilidade de gestão sobre as obras vinculadas a ele. Parece que a intervenção espelhará os caminhos da política habitacional recente.

## Notas parciais

No projeto do PAC Cadaval, há um nítido contraste entre as possibilidades colocadas na proposição normativa do PAC e o efetivamente realizado. A começar pela gestão da obra pela prefeitura municipal que foi compartilhada com a CDHU nos condomínios, fazendo com que as parcelas desse programa fossem relativamente superiores à parcela mínima do PMCMV e não apresentassem variações conforme os rendimentos familiares. Como visto, enquanto a parcela mínima do PMCMV corresponde a R\$ 25,00, a parcela estabelecida pelo CDHU foi de pouco mais de R\$ 100,00 para todas as famílias, o que foi acordado com a prefeitura. Se nesse acordo com a CDHU, questionou-se a análise por capacidade de endividamento da companhia habitacional, isso se deu afirmando-se um único valor de retorno dos investimentos por parte da população a despeito das desigualdades de renda existentes no empreendimento que não exige limitação de renda a três salários mínimos de toda a população residente.

Do mesmo modo, a urbanização e regularização de áreas já construídas são preteridas diante da produção habitacional. Também contrastam com as inúmeras especificações dos manuais dos programas do MCidades e o amplo arco de abrangência das suas diretrizes (da legislação ambiental às leis de acessibilidade), o projeto de canalização fechada.

Esta é uma característica da intervenção: as abordagens do urbano pelos interesses privados e político-partidários sem muitas novidades. É dado privilégio às obras viárias que pautam a opção pela canalização fechada e desconsideram um projeto urbano; argumenta-se em veículos de comunicação de massa sobre a valorização fundiária que ocorrerá com a nova via; apresentam-se práticas clientelistas que estabelecem relações de poder nas dobras do legal e do ilegal.

Talvez, tudo isso tenha ficado bem evidente pela população beneficiária e produção habitacional ocuparem o mesmo espaço e os tempos de obra se estenderem por vários anos. Nesse tempo, muitas relações se estabeleceram em vários sentidos: as atividades executadas pela empresa de trabalho social possibilitou um vínculo com algumas mulheres da área de intervenção; as lideranças de bairro se fortaleceram; assim como outras relações entre o legal e ilegal.

Do ponto de vista da CEF, as práticas de gerenciamento parecem ter menos efeito sobre a própria obra e mais sobre o poder público local. Nesse estudo, foi possível perceber que o controle do acompanhamento de obra feito pelo corpo técnico de engenharia e arquitetura fornece uma abordagem tecnicista focada no andamento do cronograma físico-financeiro. Por um lado, o acompanhamento da obra carrega um caráter técnico-burocrático, fazendo com que estes técnicos se aproximem da figura do fiscal. Por outro lado, o Estado gerencial é visível nas ações da CEF no sentido de transpor sua abordagem sobre as obras à prefeitura. Todo o aparato jurídico-normativo e institucional criado pelo MCidades nas últimas gestões petistas e inseridos em Carapicuíba recentemente tornaram-se meras formalidades com o esvaziamento da área de planejamento urbano.

Essas ações da CEF que repercutem sobre a organização institucional local não são imediatamente visíveis como uma extensão empresarial, mas possibilitam a criação de um ambiente favorável aos negócios. Uma novidade desse processo é que ele se passa numa das periferias mais pobres da RMSP. Especificamente na intervenção, mudanças urbanas não são visíveis e, aparentemente – sem negar que houve melhorias nas condições habitacionais – a intervenção tendeu mais a consolidar determinadas relações socioespaciais do que transformá-las.





## Capítulo 3 – PMCMV Jardim Helena

Este capítulo trata do projeto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) iniciado em 2012 no Jardim Helena de Carapicuíba. O projeto está implantado em área limítrofe ao município de Cotia, à sudeste de Carapicuíba, próximo à Granja Viana. A área de implantação é caracterizada pela presença de loteamentos populares e uma favela, a “Favela do Chiclete”, assim como de condomínios voltados para as classes médias. O projeto é composto por três condomínios contíguos (Violetas, Girassóis e Azaléias) com investimento total de R\$ 94 milhões, contando-se os aportes do governo federal (FAR/PMCMV) e governo estadual (Casa Paulista). Ao todo, serão entregues 816 unidades habitacionais.

O objetivo deste capítulo é o mesmo do capítulo que trata do PAC Cadaval: estabelecer as relações entre práticas institucionais da CEF e processos de produção do urbano. Estas relações, que se aterão ao recorte empírico dos condomínios do PMCMV, também buscarão estabelecer paralelos com as práticas institucionais presentes na operacionalização do corpo técnico de engenharia e arquitetura que acompanha os programas de intervenção em favelas do PAC. Numa estruturação paralela à apresentação da intervenção do capítulo 2, começarei abordando o contexto de surgimento do PMCMV e resumindo o arcabouço normativo do programa. Passarei então à abordagem específica do projeto, apresentando dados da sua implantação, dos agentes envolvidos e de sua realização. As notas finais organizarão de maneira sintética os dados que apresentarei aqui.



## O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009<sup>137</sup> com um discurso de política anticíclica após a crise mundial de 2008. O programa, que junta e atualiza diversas linhas de financiamento à produção e ao consumo do crédito imobiliário, tornou-se a principal ação estatal na política habitacional desde o fim do BNH, disponibilizando enormes recursos com subsídios diretos e indiretos para a produção voltada a famílias de até dez salários mínimos ou, no enquadramento atual, R\$ 5 mil.<sup>138</sup> Conforme dados do início de 2015, nos últimos anos, o programa entregou 2 milhões de unidades habitacionais, tendo contratado 3,8 milhões.<sup>139</sup> Na produção habitacional com recursos do FAR, para famílias com renda até R\$ 1.600,00, foram concluídas 588 mil unidades habitacionais, havendo 1,322 milhão de contratadas.<sup>140</sup> A produção é comparável aos feitos do contexto do BNH, chegando, entretanto, a novos territórios.

Considerando estes novos territórios, talvez seja possível identificar dois padrões de urbanização promovidos pelo PMCMV. O primeiro padrão – apresentado aqui no recorte empírico de Carapicuíba – é definido pela reprodução urbana em áreas de urbanização já consolidada que cria novos níveis de segregação socioespacial em áreas existentes de urbanização periférica. O segundo padrão se apresenta na urbanização periférica que vem expandindo o tecido urbano em novos territórios de cidades brasileiras com maior disponibilidade fundiária. Estes novos eixos de urbanização possibilitam grandes conjuntos habitacionais e, por conta disso, são mais favoráveis aos ganhos de produção em escala que intensificam a padronização dos processos produtivos e a homogeneização formal decorrente nesses empreendimentos.<sup>141</sup>

137 Com a Medida Provisória nº 459/2009 e, depois, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

138 Ao ser anunciado em 2009, o programa foi segmentado segundo as faixas de renda das famílias a serem atendidas: faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos com recursos FAR, FDS e OGU; faixa 2, de 3 a 6 salários mínimos com uma parcela de subsídio direto e recursos do FGTS; e faixa 3, de 6 a 10 salários mínimos com subsídio indireto por juros reduzidos também pelo FGTS. Com o passar dos anos, ocorreram reajustes nos valores, mas estes não seguiram rigorosamente a referência do salário mínimo. Assim, ao ser anunciado, o PMCMV - Faixa 1 correspondia à faixa até três salários mínimos, o que, atualmente, corresponde ao segmento voltado a famílias com rendimentos de até R\$ 1.600,00. Já a faixa 2, com rendimentos entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00 e a faixa 3, entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00.

139 Recuperado em janeiro de 2015 de: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>.

140 Conforme reportagem “Tesouro tem R\$ 25 bi a pagar por obras do Minha Casa Minha Vida” do Valor Econômico, 09.02.15, recuperado em 11 de fevereiro de 2015 de: <http://www.valor.com.br/brasil/3899618/tesouro-tem-r-26-bi-pagar-por-obras-do-minha-casa-minha-vida>.

141 Um exemplo é o maior conjunto habitacional do MCMV do país, localizado em Manaus. O conjunto “Residencial Viver Melhor” possui 8.895 unidades habitacionais e foi construído pela Direcional Engenharia, empresa com mais contratações no segmento do PMCMV com

Para além dos efeitos territoriais, se esta produção parece ter reduzido a necessidade habitacional em números totais no país, a distribuição dos recursos e desta produção foi desigual entre as camadas sociais.<sup>142</sup> Esta desigualdade na distribuição de recursos de uma política habitacional com modelo empresarial não é um dado novo – como se viu na síntese da crítica ao BNH – contudo, as desigualdades reproduzidas ao longo das últimas décadas mudam qualitativamente. Não só como resultado do volume de recursos destinados a produção habitacional, mas também em razão das formas pelas quais esta produção vem se realizando no contexto de financeirização das empresas de construção civil e das políticas sociais do lulismo. Isto é, sobre as bases de processos convergentes de uma reorganização institucional das empresas dos ramos da construção civil e do mercado imobiliário – em relação com os processos de financeirização – e de uma política social de redução da pobreza com a inserção das classes mais pobres no mercado de consumo.<sup>143</sup>

Sobre o primeiro processo, de financeirização, diversos estudos<sup>144</sup> já relataram o

---

recursos do FAR. A empresa atua em 21 cidades localizadas no distrito federal e em mais dez estados. Conforme perfil disponibilizado na sua página de internet (recuperado em 15.04.15 de [http://ri.direcional.com.br/direcional/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=14308](http://ri.direcional.com.br/direcional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=14308)):

“O principal destaque da companhia são os empreendimentos populares, de 2009 até 2014 o crescimento médio anual em lançamentos neste segmento foi superior a 50%. A Direcional foi a empresa que mais contratou empreendimentos no programa Minha Casa Minha Vida no segmento Faixa 1, atingindo 5% de participação no consolidado da primeira e segunda fase do programa. Na primeira fase foram contratados 3 projetos totalizando 7.391 unidades com um VGV total de 380,3 milhões de reais. Na segunda fase ocorreu um significativo aumento no *market share*, foram contratando 36 projetos com o total de 83.762 unidades, atingindo VGV de 5.741 milhões de reais. (...)

Tendo realizado a abertura de seu capital em Novembro de 2009, a Direcional está capitalizada e pronta para buscar oportunidades que permitam o forte crescimento das operações e atingir resultados consistentes com uma forte geração de valor para os acionistas. O Programa "Minha Casa, Minha Vida" estruturado pelo Governo Federal, com foco na oferta de moradias populares, representa uma forte oportunidade para o crescimento da Direcional pois contempla exatamente o segmento de mercado que a Companhia tem como seu foco estratégico, o segmento de imóveis populares.”

142 Conforme a NT n° 5 do Ipea (Lima Neto, Furtado, Krause, 2013). A pesquisa adota o conceito de déficit habitacional da Fundação João Pinheiro e organiza os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs) de 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012. O estudo conclui, a partir desses dados, que houve uma redução do déficit relativo de 10% em 2007 para 8,53% em 2012. Considerado o período entre 2009 e 2012, a redução foi de 9,72% para 8,53%. Contudo, a redução do déficit se concentrou nos estratos de renda mais altos, havendo um aumento do déficit de 70% para 73% entre as rendas até três salários mínimos no período de 2007 a 2012.

143 Conforme já observado na introdução, aquilo que se expressou ideologicamente pelos meios de comunicação de massa, ao menos desde 2008, no termo “nova classe média” do economista Marcelo Neri (2008).

144 Entre as pesquisas sobre a produção atual de habitação no Brasil, já contamos com diversas pesquisas que se inclinam sobre a relação entre a produção habitacional e as transformações do mercado imobiliário e de suas empresas por meio dos processos de financeirização e

caminho traçado pelas maiores empresas da construção civil: num contexto econômico favorável e de expansão do crédito imobiliário, estas empresas criaram grandes estoques de terreno (*landbanks*), abriram seu capital, fundiram-se e adquiriram empresas menores num processo de concentração da propriedade. Deste processo de capitalização, ocorrido no encontro entre fundos públicos<sup>145</sup> e privados, surgiu a necessidade de expansão de suas áreas de atuação – o que se deu não só na expansão do mercado pelo território, como pelas camadas sociais antes ignoradas. Esta extensão do mercado converge com a política social lulista de diminuição da pobreza e inserção das massas pobres no mercado de consumo.<sup>146</sup>

No sentido destas convergências entre Estado e mercado, a análise de Lúcia Shimbo (2010) do pacote habitacional do PMCMV aponta para o surgimento de uma “habitação social de mercado”. A “habitação social de mercado” é a noção forjada pela pesquisadora para designar a produção habitacional fruto do encontro entre Estado e mercado numa política reconfigurada pelas determinações de uma produção imobiliária empresarial que atinge seu ápice com o PMCMV, mas que já se delineava desde 2004 no processo de financeirização abordado anteriormente.

Mesmo que não tenha havido esta intenção por parte da autora, o termo faz lembrar a expressão “economia social de mercado”, cunhada em 1946 pelo economista ordoliberal alemão e homem político da construção europeia após a segunda guerra

---

mundialização. Essas análises nos permitem compreender a atual produção habitacional pela relação entre: os processos de financeirização-mundialização e a reorganização das empresas e do mercado imobiliário; esta reorganização do mercado e a transformação do papel de seus agentes na política habitacional; esta reorganização das empresas imobiliárias e a reorganização do trabalho ligado aos canteiros. Ver: Shimbo (2010), Fix (2011), Volochko, (2012) Sanfelici,(2013) e Baravelli (2014).

145 São recursos públicos envolvidos nesse processo, os financiamentos dados pelo BNDES às empresas de construção, os fundos de pensão estatais envolvidos nos investimentos privados empresariais, os recursos de financiamento do FGTS.

146 Atualmente, o processo mostra seu esgotamento e parte destas empresas passam por uma crise financeira, retirando-se da bolsa de valores. Por exemplo, a Oferta Pública de Aquisição de Ações Ordinárias (OPA) feita, em 2012, pelo grupo Camargo Corrêa em relação à Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário, seu braço na incorporação imobiliária que controla a empresa HM Engenharia, atuante nos segmentos do PMCMV; ou a OPA da Brookfield Incorporações em 2014. Por outro lado, surgiram construtoras médias de capital fechado com um crescimento relevante. Ver reportagem “Construtoras desconhecidas ganham mercado com Minha Casa Minha Vida” do Estado de São Paulo, 25.08.14: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,construtoras-desconhecidas-ganham-mercado-com-minha-casa-minha-vida,1548980> (recuperado em dezembro de 2014). Pode-se afirmar, assim, que as mudanças institucionais que transformaram o gerenciamento destas instituições ultrapassam o processo de financeirização e, provavelmente, não retrocederão. Assim como a produção habitacional que estendeu o mercado imobiliário a territórios antes ignorados nas periferias brasileiras não desaparecerá, instigando ainda a observação desses processos.

Alfred Müller-Armack<sup>147</sup>. Esta associação talvez permita iluminar outros aspectos da política atual. Na expressão do economista – conforme Dardot & Laval (2010) – não há contradição na justaposição dos termos “social” e “mercado” pois a sua concepção de sociedade se remete a um laço social dado pelas relações concorrenciais de mercado, ao passo que o mercado seria uma “ordem artificial” determinada por esta sociedade. Quer dizer, sociedade e mercado seriam duas invenções históricas que andariam conjuntamente. Nesta concepção doutrinária, a política social deveria manter-se restrita a uma legislação trabalhista e a uma redistribuição fiscal mínimas, que apenas permitissem a manutenção dos indivíduos no mercado. A exclusão do mercado é, portanto, uma questão a ser encarada, mas que se coloca numa síntese entre a concepção de caridade cristã e a responsabilização individual da filosofia neoliberal. Nas palavras de Dardot & Laval (2010, p. 208), a concepção de “progresso social passa pela constituição de um 'capitalismo popular' repousando sobre o encorajamento à responsabilidade individual pela constituição de 'reservas' e a criação de um patrimônio pessoal obtido pelo trabalho”.

Estas ideias talvez possam auxiliar na compreensão do que seria esta conjunção entre política social e extensão do mercado no modelo neoliberal expresso pelo PMCMV, numa reflexão sobre os territórios produzidos e os sujeitos que são objetos da política habitacional. Políticas que permitem o acesso a um direito, a habitação, ao mesmo tempo que instauram uma concepção de mercado no território e nas subjetividades, como pode-se ver na forma condominial, a qual estabelece não só uma relação territorial urbana, como uma concepção de vida agregada e, portanto, de subjetividade.

Seguindo o procedimento do capítulo do PAC Cadaval, apresentarei aqui alguns dados normativos da política habitacional do PMCMV para depois verificar o processo de realização do empreendimento no território de Carapicuíba, procurando apontar estas relações entre política habitacional, formas de gestão empresariais e sociais,

---

147 O economista compõe o quadro dos teóricos do neoliberalismo numa vertente sociológica dos pensadores alemães. Isto é, numa vertente que pensa o lugar do social nas relações econômicas. Ver a abordagem de Dardot & Laval (2010) que reconstitui as referências teóricas e filosóficas do liberalismo, mostrando o quadro intelectual que servirá de referência – em configurações diversas conforme cada contexto político, econômico, social e histórico em que estas ideias serão mobilizadas – para as reformas institucionais dos Estados na fase neoliberal do capitalismo. Como a configuração desse referencial teórico e a sua utilização é diversa em cada contexto específico, o quadro montado, que faz referência ao esboço existente no curso “O nascimento da biopolítica” de Foucault (2004), é especialmente interessante por permitir que o referencial seja localizado desde outros pontos de vista, diferentemente do francês que corresponde aos autores.

empresariamento do espaço e da subjetividade. Tentarei avançar numa leitura do território, ainda que haja menos dados secundários da área de intervenção do PMCMV (levantamentos da população, domicílios e etc.). Esta falta de dados produzidos pela prefeitura municipal espelha a diminuição do espaço de atuação da prefeitura, assim como do projeto urbano neste programa. Se foi possível apresentar diversos dados da área do PAC, isso foi porque, no âmbito daquele programa, estes dados obrigatoriamente deviam ser produzidos e eram estritamente necessários à intervenção.

## O segmento empresarial com recursos do FAR

No segmento do PMCMV destinado a famílias de renda de até R\$ 1.600,00, é possível traçar continuidades e rupturas com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O PAR foi criado em 1999, sendo extinto com a criação do PMCMV, o qual absorveu o seu Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Diferentemente dos programas voltados ao crédito ao consumidor (Carta de Crédito) ou ao financiamento a municípios e estados, o PAR apresentava um modelo de produção habitacional em que as empresas privadas propunham projetos para a construção de habitação subsidiada. O modelo guardava semelhança, em relação ao papel das construtoras no processo, com uma modalidade de produção habitacional proposta pelo CDHU em meados dos anos 1990:

Durante as gestões de Luiz Antonio Fleury Filho (1991-94) e Mário Covas (1995-2001), ganha impulso o famoso sistema “chave na mão”, através da modalidade Chamamento Empresarial (sob Fleury), mais tarde renomeada Empreitada Integral (sob Covas), justificada, em tese, pelas dificuldades do governo estadual em provisionar terrenos para a implementação de conjuntos habitacionais e pela possibilidade de redução dos custos dado o aumento da escala produtiva: tratava-se de uma ação conjunta entre a CDHU e as construtoras e incorporadoras que, isoladamente ou em consórcio, se propusessem a fornecer empreendimentos habitacionais completos, construídos em terrenos de sua propriedade ou adquiridos por elas para este fim. (Pulhez, 2014, 216)

Uma inovação própria do programa foi o instituto jurídico do *leasing* ou arrendamento, que possibilitava a compra do imóvel apenas após o pagamento de aluguéis subsidiados durante 15 anos. Este instrumento permitia que a CEF mantivesse o imóvel como garantia de possíveis inadimplências. Bonates (2007) ressalta que o instrumento também poderia ser visto como uma forma de aluguel social, ainda que promovesse um “ideologia da casa própria”. Até porque, tendo a propriedade do imóvel, a CEF administrava os condomínios com empresas contratadas pela Gerência de Filial de Alienar Bens Móveis e Imóveis (GILIE). Um dos motivos para o *leasing* ter sido extinto

era, justamente, o alto custo desta administração que não compensava a manutenção da propriedade.

Assim, o PMCMV com recursos do FAR manteve o modelo da produção habitacional proposta diretamente por empresas privadas ao banco – o que não só abria a política habitacional às determinações empresariais, como, em contrapartida, reforçava o papel da CEF. Na análise do papel da CEF a partir de João Pessoa, Bonates (2007) destaca a diferença na atuação do banco em relação a outras linhas de financiamento:

Trata-se de uma participação mais ativa na produção, diferenciando-se das formas convencionais de financiamento. A CAIXA se envolve mais tanto no processo de produção (através da GIDUR) quanto no de consumo da mercadoria moradia (através da GILIE), além de conceder financiamentos tanto para o construtor (oferta) quanto para o morador (demanda), embora em momentos distintos. (p. 105)

Vale destacar que na gestão de FHC (1995-2002), a CEF acumulava o papel de gestora do programa, papel que perdeu com a criação do MCidades. Em relação às mudanças, no arcabouço jurídico do PAR para o PMCMV, o instituto do arrendamento foi substituído pela alienação fiduciária, criada em 2004.<sup>148</sup> Com o fim do arrendamento, a administração dos condomínios por contratadas da CEF também deixou de existir.

Essa experiência nas ações de gestão condominial no âmbito do PAR que, provavelmente, fez com que a CEF mantivesse inicialmente o trabalho condominial sob sua responsabilidade, o que vem cessando de acontecer com a passagem dessa atribuição às prefeituras. As instituições financeiras têm se centralizado, conseqüentemente, somente no acompanhamento da obra. Este fato também se deve à mudança no “perfil do público-alvo” que, no PAR, se concentrava nas rendas entre 3 e 8 salários mínimos até 2005, quando se estabelece o atendimento de famílias com rendimentos entre 2 e 4 salários mínimos para metade das unidades habitacionais com recursos do FAR. Com o PMCMV, como se sabe, o público-alvo passa a ser famílias de até três salários mínimos, incluindo uma população extremamente pauperizada ao programa, o que repercute nas ações do trabalho social.

## **A forma empresarial: objetivos e diretrizes gerais**

Os objetivos gerais do programa com recursos do FAR, que se apresentam nos documentos como diretrizes gerais, são: a melhoria da qualidade de vida, a provisão

---

148 Conforme visto no capítulo 1, a alienação fiduciária foi instituída pelo governo federal em favor da expansão do mercado imobiliário ao possibilitar a retomada do imóvel em caso de inadimplência.

habitacional consonante com os planos diretores, a criação de novos postos de trabalho na construção civil (diretos e indiretos), a promoção da acessibilidade numa parcela das unidades e nas áreas de uso público e comum, o atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), a execução do trabalho social e a reserva de 3% das habitações para o atendimento aos idosos. Entre estas diretrizes, o trabalho social, a criação de postos de trabalho e o PBQP-H podem ser entendidos nas relações socioeconômicas – economia, trabalho e gestão social – com a proposta do programa. A criação de empregos e o programa PBQP-H se voltam propriamente ao campo do econômico que nos interessa enquanto principal justificativa do modelo de produção habitacional do PMCMV. Já o trabalho social complementa o quadro desta política ao se direcionar à população beneficiária da habitação, apontando as limitações do programa econômico que, exatamente por isso, é acompanhado paralelamente por esta vertente gestonária.

A justificativa da geração de empregos foi o mais importante argumento econômico do PMCMV na sua proposição de política anticíclica, ainda que a qualidade desses empregos – de baixa remuneração, marcados pela rotatividade e precariedade que, por vezes, rompem com as regulações trabalhistas<sup>149</sup> – não tenha sido colocada em questão. Contudo, se em relação ao acompanhamento da regularidade das condições de trabalho pelo poder público nas intervenções não são tão rigorosas, do lado do capital, o acompanhamento técnico da CEF contrasta pela exigência de ensaios e testes sofisticados que compõem técnicas e tecnologias gerenciais expostas pelo parâmetro do PBQP-H.

O PBQP-H parece central para entender o papel que o Estado brasileiro assume desde os anos 1990 de regulação do mercado e da economia – não por meio de instrumentos jurídicos, mas por meio de instrumentos gerenciais de padronização e certificação que teriam o objetivo de modernizar a indústria brasileira. Consta na Portaria nº 168, de 12.04.13 (MCidades, 2013):

e) atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do

---

149 O problema é oficialmente reconhecido e como medida para coibir este tipo de exploração análoga à escravidão, a CEF não liberava recursos às empresas na lista do trabalho escravo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que chegou a incluir grandes empresas do programa como MRV e Encamp. Ver o site da ONG Repórter Brasil: <http://reporterbrasil.org.br> (recuperado em outubro de 2013). Entretanto, no fim de 2014, o STF acatou o pedido de suspensão da lista feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), o que gerou uma nova lista do MTE. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1591535-bndes-e-caixa-abolem-lista-sujado-trabalho-escravo-para-emprestimos.shtml> e [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150331\\_lista\\_trabalho\\_escravo\\_cc](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150331_lista_trabalho_escravo_cc) (recuperado em 06.04.15)

Habitat - PBQP-H, no que diz respeito à promoção da qualidade, produtividade e sustentabilidade do Habitat, principalmente na utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas técnicas, especialmente aqueles produzidos por empresas qualificadas nos programas setoriais da qualidade – PSQ, do Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos – SiMaC; à contratação de empresas construtoras certificadas no Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil - SiAC; e a chancela do Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores – SiNAT quando forem empregados sistemas ou subsistemas construtivos que não sejam objeto de norma brasileira prescritiva e não tenham tradição de uso no território nacional

Aqui, há um relevo maior na adoção de uma padronização e qualificação de processos produtivos das próprias construtoras, para além do enfoque dado na produção dos materiais industriais que está presente como diretriz específica nos programas de urbanização. Ao estabelecer certificações para as empresas construtoras e a avaliação de sistemas inovadores, coloca-se o objetivo de uma adoção de determinados processos de industrialização nos canteiros de obra no programa. Conforme notícia do lançamento do subsistema SiMac pela Portaria nº 310/2009:

Entre os objetivos do SiMaC, está o zelo pela **isonomia competitiva**, evitando práticas desleais de concorrência e abuso de poder econômico. Será possível, assim, uma evolução da qualidade dos materiais e dos sistemas construtivos, em prol da segurança, economia, durabilidade e sustentabilidade ambiental.

De acordo com a coordenadora geral do PBQPH, Maria Salette de Carvalho Weber, o SiMaC permitirá que o BNDES e a Caixa Econômica Federal tenham mais eficácia em cadastros para linhas de financiamento. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida também ganham com a criação desse sistema.<sup>150</sup>

Na notícia, coloca-se a concorrência como dispositivo central nas relações de mercado que deve ser estimulada pelo programa estatal ao promover as ferramentas de gestão. Obviamente, trata-se menos de estabelecer um ambiente de mercado moralmente aceitável, “evitando práticas desleais de concorrência e abuso de poder econômico”, e mais de colocar as empresas nacionais num patamar de organização das empresas internacionais, possibilitando um ambiente de negócios na escala mundializada em que o capital se encontra atualmente. Nas palavras de Paulani (2008): permitir a “plataforma de valorização financeira internacional”. De qualquer maneira, é importante destacar que a promoção da competição (ou concorrência) serão plausíveis enquanto justificativas para as reformas.

O programa PBQP-H de 1998 remete a dois programas anteriores, o Programa

---

150 Ver “Ministério das Cidades cria sistema para qualificar e monitorar materiais de construção” veiculada na página do MCidades em 21.08.09, recuperada em fevereiro de 2015 de: <http://noticias.i3gov.planejamento.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml>

Brasileiro de Qualidade e Produtividade instituído no contexto de uma Política Industrial e de Comércio Exterior dos anos neoliberais de Collor e o Programa da Qualidade na Construção (Qualihab) do CDHU, criado em 1996 e voltado especificamente à construção civil. O contexto de promoção desse tipo de instrumento pelo Estado pode ser entendido no discurso de lançamento do PBQP:

A **competição** sadia é condição vital para uma economia de mercado contemporânea. Por isso, promovemos a liberação das importações e dos preços, avançamos com vigor os processos de desregulamentação e privatização, e agimos no nosso dia-a-dia, sem tréguas, para mudar o comportamento daqueles agentes econômicos que insistem em manter os seus privilégios, que apostam contra a estabilização e a verdadeira transformação nacional. O livre funcionamento das forças de mercado não é suficiente para que a indústria nacional se torne competitiva. É necessária a atuação do Governo promovendo e incentivando a busca da qualidade, da produtividade e da capacidade de inovação. (Biblioteca Presidência da República, 1990, pp. 9-10)<sup>151</sup>

O que é importante nesta contextualização, é notar que o PBQP-H é uma extensão específica à construção civil de uma proposta de “modernização” dos processos produtivos que surge no contexto neoliberal de reforma do Estado, sendo mantido em sua forma e seus objetivos nos últimos governos, independentemente do partido. O programa trata de estabelecer requisitos técnicos e de acordo com a certificação internacional ISO 9001:2008, atrelando-se à disseminação de práticas gerenciais internacionalmente reconhecidas. A adoção de processos de gestão industriais nos canteiros de obra seria uma “coerção de governo”, na expressão utilizada por Baravelli (2014)<sup>152</sup>, capitaneada pelo CDHU e CEF, duas empresas com corpo técnico de engenharia e capacidade gerencial para exigir a aplicação das normatizações em suas obras. No PMCMV, esta importante inovação tecnológica que se volta ao processo produtivo teria como consequência:

Ao submeter a tal sistemática de gestão a construção de 3,4 milhões de unidades habitacionais (sendo pelo menos 2 milhões para famílias de baixa ou nenhuma renda) o programa MCMV abre a possibilidade das empresas construtoras obterem mais controle não apenas sobre sua produção como também sobre o próprio mercado da construção habitacional: é possível agora padronizar tanto os empreendimentos habitacionais quanto o desenvolvimento tecnológico de empresas gestoras de obras e empresas prestadoras de serviços especializados de construção. (Baravelli, 2014, p. 123)

Além de mudarem os instrumentos pelos quais o Estado regula o mercado, na reconfiguração recente da relação Estado e mercado, há uma mudança importante que se

151 Biblioteca da Presidência da República (1990, 7 de novembro), recuperado em 20.04.15 de: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/121.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/121.pdf/at_download/file).

152 Para uma análise mais detida do PBQP-H, ver diretamente a tese de Baravelli (2014), que utilizo aqui parcialmente.

apresenta nos objetivos da tecnologia organizacional. Num registro anterior, ainda presente nos processos do PAC de alguma maneira, os processos de racionalização e gerenciamento das obras estão postos no sentido próprio da fiscalização, buscando a correção de problemas que tenham surgido em obra no passado. Já com a inserção da normatização do PBQP-H, o objetivo se desloca para a prevenção e adequação de processos produtivos no futuro:

Num sentido mais amplo, o ciclo incessante pelo qual toda ação presente é lançada para futuro como aperfeiçoamento produtivo reproduz nas condições de mercado do século 21 a dinâmica fundamental do capital como valor em processo de valorização. Assim como esta dinâmica necessita de um valor de uso apenas como passagem intermediária a novos ciclos de acumulação de capital, o foco ideológico na necessidade do cliente, que é sempre insaciável, impulsiona um ciclo perpétuo de melhoria de qualidade produtiva que coincide com a própria autonomização do capital. (Baravelli, 2014, p. 143)

Ou seja, os novos processos de gestão seriam uma necessidade imposta pela expectativa de valorização constante do capital portador de juros (capital financeiro). Esta modernização dos processos de gestão e a criação de postos de trabalho precários que têm caracterizado a extensão do mercado imobiliário dentro dos canteiros do PMCMV, ocorre paralelamente às práticas gestionárias que se voltam à população a ser beneficiada pelos projetos.

Se o tensionamento do trabalho pela produtividade recai sobre a população trabalhadora numa gestão empresarial nos canteiros de obra; nas habitações, ou melhor, na constituição dos condomínios e loteamentos habitacionais, as práticas de gestão, transpostas para o social, estão contidas no trabalho técnico social, que é “entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais” (MCidades, 2013, p. 2).

No trabalho social, não se trata apenas de “ensinar as pessoas a viverem em condomínio”, mas também de reafirmar a inserção dessa população nas políticas sociais lulistas. Em outras palavras, de afirmação de uma subclasse de trabalhadores precarizados direcionados por técnicas gestionárias que foram instauradas num contexto de revisão das práticas neoliberais dos anos 1990. O trabalho de Maranhão (2009) permite localizar essas práticas em posicionamentos que o Banco Mundial começa a defender em relação à pobreza na década de 2000 – práticas que se sustentam sobre o tripé oportunidade, empoderamento e segurança:

O crescimento econômico permanece presente como estratégia de redução da pobreza,

mas há um deslocamento do papel desempenhado aí pelas populações pauperizadas. O crescimento econômico é apontado como a peça fundamental para 'promover oportunidades' aos segmentos mais pobres - garantir acesso a 'oportunidades materiais'. Há uma mudança no lugar ocupado pelo indivíduo pauperizado nessa prescrição, ele passa a ser 'sujeito' das políticas do Banco na medida em que deve ser o 'agente' da melhoria das suas condições de vida e não mais o beneficiário das políticas focalizadas.

A ideia é que os mercados devem ser mais favoráveis aos pobres para que eles possam exercer suas capacidades, nos termos do Relatório, 'os pobres dependem de mercados formais e informais como instrumentos de negociação do seu trabalho e seus produtos (...). Mercados em bom funcionamento são importantes para gerar crescimento e expandir oportunidades para os pobres' (BM, 2001, p. 61) (p. 119)

A governamentalidade neoliberal, passa assim, a considerar os sujeitos – precisamente aqueles que compõem as massas pauperizadas – no projeto político-econômico de extensão do capital mundializado. Este posicionamento tem um duplo sentido. Ao mesmo tempo que contém possíveis resistências a este projeto por meio da inclusão dos sujeitos que estavam marginalizados em relação a ele, possibilita a extensão de mercados, destacando-se aqueles que surgem nas áreas de atuação estatais<sup>153</sup>. É assim que as formas híbridas, as parcerias público-privadas, na ordem do dia das políticas neoliberais, ao contrário da privatização completa das instituições estatais pregadas nos anos 1980 e 1990, se mostram mais favoráveis à extensão de certos mercados ao poder se utilizar mais facilmente do aparato gestor estatal. Afinal, o Estado se forma enquanto tal também pela gestão das populações.<sup>154</sup>

A sustentabilidade do empreendimento que seria objetivada pelo trabalho social se refere, então, à manutenção da população no local, de maneira a reafirmar a propriedade privada, mesmo diante dos altos custos que ela representará para boa parte dos novos moradores da habitação; trata-se de uma reafirmação da política habitacional realizada por meio de formas empresariais. É neste sentido que a autonomia familiar e a inclusão produtiva se colocam como objetivos a serem atendidos por meio do trabalho social de geração de renda, direcionando essa população à inserção no mercado de trabalho como sujeitos-empresa, trabalhadores autônomos e precarizados.

Por estas diretrizes destacadas entre as normas jurídico-institucionais do programa, pode-se concluir, enfim, sobre a operação de uma forma empresarial sobre diversos campos: na promoção de postos de trabalho condizentes com a atual fase do

153 Como bem mostram as instalações da faculdade privada Nossa Cidade na operação urbana de Carapicuíba, faculdade que, possivelmente, receberá moradores desse empreendimento do PMCMV.

154 Talvez seja por aí, pelo caráter gestor das ações do Estado sobre as populações, que possamos inverter o raciocínio do empresariamento estatal e pensar a estatização empresarial.

capitalismo (instáveis e precários), nas proposições de gerenciamento dos canteiros de obras, materiais e processos técnico-administrativos por meio do PBQP-H e, finalmente, nas ações de trabalho social que agem sobre a subjetividade dos beneficiários da política habitacional.

### **Diretrizes gerais para os projetos**

O Programa Minha Casa Minha Vida é subdividido em Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU inclui a produção habitacional por empresas construtoras com subsídio da União pelo FAR, que se volta às famílias com rendimentos mensais correspondentes à faixa 1 (até R\$ 1.600,00). Além da delimitação por agente executor, fonte de recurso e faixa de renda, este segmento do PMCMV tem uma determinação de atuação territorial nos municípios acima de 50 mil habitantes, das capitais estaduais e do DF com suas regiões metropolitanas e das regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista. A produção por este segmento em municípios menores é possível, mas depende de determinados aspectos que justifiquem a produção habitacional (urbanização acelerada ou situação de emergência). Outros segmentos incluídos são: a produção empresarial com financiamento do FGTS que se volta às famílias das faixas 2 e 3 (entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.000,00); a produção por movimentos sociais, cooperativas e demais entidades sem fins lucrativos, com subsídios da União pelo FDS, voltada a famílias da faixa 1; e a produção por oferta pública de recursos<sup>155</sup>, voltada também a famílias da faixa 1 em municípios com até 50 mil habitantes. Entre estes segmentos, o que nos interessa aqui é a produção habitacional empresarial com subsídios do FAR, enquadramento correspondente à intervenção no Jardim Helena de Carapicuíba, que analisaremos. Mais especificamente, interessa à pesquisa, a produção habitacional pela forma condominial com unidades de apartamentos<sup>156</sup>, sendo esta forma de urbanização a dominante na região metropolitana de São Paulo e a adotada no recorte empírico.

---

155 Este segmento se distingue dos demais pela proposição de prefeituras ou estados e operação por instituições financeiras cadastradas (públicas e privadas). A “oferta pública de recursos” foi regulamentada pela Circular nº 3473, de 23.10.09, sendo atualizada com a Circular nº 3561 de 26.10.11 do Banco Central. Essas ofertas possibilitam que instituições financeiras privadas possam operar o programa num segmento menor. Estão cadastrados para operar com este segmento, 18 instituições que incluem alguns bancos privados de menor porte, voltados ao crédito imobiliário; cooperativas de crédito rural; e companhias habitacionais estaduais (CDHU, COHAB-MG, COHAB-SC, CEHAB/PE).

156 Note-se que podem ser construídos loteamentos com casas e conjuntos habitacionais pelo programa.

Da primeira fase, anunciada em 2009, à segunda fase, anunciada em 2011<sup>157</sup>, as metas do programa como um todo foram de um milhão para duas milhões de habitações. No segmento do PMCMV com recursos do FAR, a meta física prevista foi de 400 mil unidades habitacionais para 860 mil unidades habitacionais, meta alcançada se consideradas as contratações e não as unidades entregues. Estas metas foram estabelecidas numa distribuição territorial pelos estados e distrito federal de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2007 e 2008, do IBGE. Entretanto, apontando como as instituições financeiras, voltando-se para as relações comerciais com as construtoras – principalmente a CEF, que domina o crédito imobiliário – acabam definindo as direções do programa, a Portaria nº 93 (24.02.10) prevê que a distribuição territorial das metas pode ser alterada “em função da demanda qualificada para contratação, a partir de solicitação fundamentada formulada pela Caixa” ao MCidades<sup>158</sup>.

É preciso ressaltar que, neste segmento, as instituições financeiras que podem operacionalizar os projetos, chamadas de Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOFs), podem ser a CEF ou o Banco do Brasil. A CEF participa do PMCMV em todas as faixas de renda desde o início do programa. O Banco do Brasil operacionaliza os programas com recursos do FGTS desde o anúncio da primeira fase, passando a operar contratos para produção habitacional com recursos do FAR em 2012. Mesmo não contando com as condições institucionais da CEF no que se refere ao corpo técnico de engenharia e arquitetura e de trabalho social, o banco vem se inserindo em segmentos de atuação que se concentravam na CEF. Com a partilha da operacionalização das contratações do PMCMV – FAR entre as duas instituições, o governo federal estabelece um mecanismo de competição que merece uma análise mais detida, a qual será feita mais adiante.

Sendo assim, uma das primeiras evidências da determinação da CEF sobre o programa é que as metas podem, no entanto, ser remanejadas pela SNH do MCidades, caso haja uma solicitação das instituições financeiras. Além disso, o fato que a solicitação deva ser justificada por uma “demanda qualificada para contratação”, ou seja, que se justifique por uma determinada condição de proposta das empresas construtoras, aponta

---

157 Pela conversão da Medida Provisória nº 514 em Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

158 Ver as portarias que normatizam o processo de aquisição e alienação de imóveis pelo FAR: Portarias nº 139 (de 13.04.09), 93 (de 21.02.10), nº 325 (de 07.07.11), nº 465 (de 03.10.11) e nº 168 (de 12.04.13), resumidas na Tabela 5.

que a produção habitacional do programa poderá ser determinada na relação comercial de balcão entre empresa e instituição financeira. Sem chegar a questionar o sistema de metas, mas tão somente a relação entre os agentes – pode-se perceber, logo de início, a determinação de lógicas de mercado sobre a produção espacial urbana.

Os valores das unidades (apartamentos e casas) têm sido reajustados e, atualmente, na RMSP e no DF, os valores chegam a R\$ 76 mil, sendo que os menores valores nacionais são de R\$ 54 mil (casas em municípios até 50 mil habitantes do Piauí, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe)<sup>159</sup>. Os reajustes nesses valores podem ser explicados tanto pelas pressões por parte das empresas privadas envolvidas no programa, quanto pela melhorias das especificações das unidades habitacionais, como a exigência de revestimento cerâmico em toda a unidade a partir da Portaria nº 465 (03.10.11).

Os projetos das unidades devem incluir todos os seguintes custos nos valores de investimento, podendo acrescentar aportes de outras esferas de governo: terreno, edificação, equipamentos, despesas legais, trabalho social, infraestrutura interna. Quanto à infraestrutura, a condição de implementação desses empreendimentos exigem, invariavelmente, que a proposta inclua solução para o esgotamento sanitário com Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) ou para o abastecimento de água com a Estação de Tratamento de Água (ETA) e Estações Elevatórias, em área pública externa à poligonal do empreendimento, garantindo atendimento exclusivo.

As diretrizes do projeto de arquitetura e engenharia do MCidades contemplam: inserção na malha urbana ou em zona de expansão com comércio à disposição no entorno; e infraestrutura básica. Esta infraestrutura deve conter pavimentação com calçamento; drenagem; rede de energia elétrica e iluminação pública; rede de água; solução para esgotamento sanitário; e coleta de lixo. Se não há rede de água e esgoto, podem ser destinados recursos para estações de tratamento (citadas no parágrafo anterior) e a prefeitura deve comprometer-se pela sua manutenção.<sup>160</sup>

Ainda em relação ao projeto, a partir da segunda fase do PMCMV, ficou estabelecida a reserva de áreas institucionais e de equipamentos; o número máximo de unidades habitacionais por condomínio foi limitado a 300; passaram a ser obrigatórios equipamentos públicos para conjuntos condominiais contíguos acima de 500 unidades – sendo que para a execução destes equipamentos, poderiam ser disponibilizados recursos

---

159 Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013.

160 Ibidem.

do FAR de até 6% do valor investido nas habitações; acima de 1500 unidades em áreas contíguas, o projeto começou a passar pelo crivo também da SNH do MCidades; e os empreendimentos começaram a ser limitados a cinco mil unidades habitacionais<sup>161</sup>.

O estabelecimento da implantação destes projetos em malha urbana com infraestrutura mínima não é suficiente para garantir uma boa inserção urbana, ainda mais com a possibilidade existente de construção em zona de expansão urbana. Nas periferias já consolidadas e com uma infraestrutura urbana precária, as condições de precariedade são reafirmadas, criando soluções individualizadas nos condomínios para o esgoto e outros serviços urbanos de saneamento básico. Este é um dos aspectos das novas segregações intraurbanas criadas nos espaços periféricos já marcados pela segregação socioespacial.

Em relação aos beneficiários, as contratações estabelecem 120 parcelas com comprometimento de 10% da renda familiar, ou pelo menos R\$ 25,00, garantindo-se a quitação da operação em casos de morte e invalidez permanente ou o custeio de danos aos imóveis pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab).<sup>162</sup>

\*

Quanto aos agentes para realização desse programa, segundo a última portaria que regula as diretrizes para aquisição e alienação de imóveis pelo FAR<sup>163</sup>, o papel do MCidades em relação ao programa é definir as regras para implantação dos empreendimentos, as condições para priorização de projetos, a tipologia e as especificações mínimas das unidades e os critérios de seleção de beneficiários; acompanhar o desempenho do programa; definir a remuneração da CEF pelas atividades de operacionalização; e “regular, por meio de Termo de Adesão, a participação do Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do PMCMV”.<sup>164</sup>

A CEF, enquanto gestora do fundo, firma internamente e com as instituições financeiras federais “as condições operacionais para a execução do programa” e executa a remuneração destas instituições. Já como instituição financeira federal, a CEF tem o papel de definir os critérios técnicos na aquisição e alienação de imóveis; adquirir as

---

161 Isso impede empreendimentos como o Residencial Viver Melhor de Manaus – utilizado, no capítulo 1, como exemplo do PMCMV na extensão de novas fronteiras urbanas – mas não muda substancialmente o programa.

162 Estes valores, como pode-se ver, são bem mais “generosos” do que os estabelecidos pela CDHU na comercialização das habitações do PAC Cadaval. Note-se que os paralelos possíveis de serem feitos entre as ações desenvolvidas pelo CDHU no PAC Cadaval e a CEF no PMCMV Jardim Helena não se esgotam aqui.

163 MCidades, Portarias nº 168, de 12 de abril de 2013 e nº 518 de 08 de novembro de 2013.

164 Ibidem.

unidades que serão alienadas em nome do FAR; analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, contratar a execução das obras e serviços, acompanhar a execução das obras e alienar os imóveis de acordo com as normas existentes; cadastrar os beneficiários no CADMUT e CadÚnico; comunicar aos entes públicos da contratação, informando o cronograma da obra; responsabilizar-se por informar os nomes dos beneficiários à distribuidora de energia para passagem da titularidade; e disponibilizar mensalmente à SNH do MCidades, informações gerais sobre as operações em análise, contratadas, rejeitadas, em andamento, concluídas e alienadas (identificação; valores de investimentos; localização; empresa proponente; quantidade e tipologia das unidades e dos conjuntos; se trata-se de incremento da produção disponível ou decorre de requalificação ou calamidade; situação das obras com percentuais executados; datas de apresentação do projeto, assinatura, contratação, conclusão e inauguração; e informações dos beneficiários). Este papel de instituição financeira federal, como já informado, também pode ser desempenhado pelo Banco do Brasil desde janeiro de 2012.<sup>165</sup>

Já os entes públicos (estados, municípios e distrito federal) têm o papel de aderir ao programa pelo Termo de Adesão assumindo a responsabilidade de selecionar os beneficiários; executar o trabalho social dos empreendimentos contratados; apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos na Matriz de Responsabilidades com cronograma de implementação; comprometer-se, a cada empreendimento, com os equipamentos e serviços e com o projeto de Trabalho social; colaborar com a execução dos projetos, aportando recursos; e propor ao legislativo o reconhecimento do empreendimento como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). É possível para o município propor o projeto do PMCMV por meio de um chamamento público, mas isso não retira das instituições financeiras a responsabilidade de contratação dos projetos e acompanhamento das obras.<sup>166</sup>

Por fim, as construtoras devem apresentar os projetos, executá-los e guardá-los por sessenta dias até a legalização das unidades habitacionais.<sup>167</sup>

\*

Segue abaixo uma tabela que sintetiza as principais definições do segmento do programa com recursos do FAR ao longo das duas fases do PMCMV. A tabela busca apontar uma periodização através das portarias que estruturam as regras gerais para

---

165 Ibidem.

166 Ibidem

167 Ibidem

aquisição e alienação pelo FAR. As informações levantadas podem ter sido instauradas por outros documentos normativos, mas foram incluídas nos marcos destas portarias, do mesmo modo que incluímos nesta tabela.

<b>Tabela 5 – Portarias FAR do Ministério das Cidades (considerando alterações)<sup>168</sup></b>					
Fases do PMCMV	PMCMV 1 – MP 459, 25.03.09 / Lei nº 11.977, 07.07.09		PMCMV 2 – MP 514, 01.12.10 / Lei nº 12.124, 16.06.11		
Portarias (nº)	139 de 13.04.09	93 de 24.02.10	325 de 07.07.11	465 de 03.10.11	168 de 12.04.13
Público-alvo (renda familiar)	Até 3 s.m.	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 1.600,00		
Área de atuação	Capitais estaduais e RMs; RMs de Campinas/SP e Baixada Santista/SP; DF e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes				
			Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes em urbanização acelerada; com empreendimentos que gerem crescimento demográfico expressivo; situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União		
Alocação de recursos e metas do FAR	Recursos distribuídos por unidades federativas, tomando como referência o déficit habitacional da PNAD/IBGE 2007		Meta física de 860 mil Uhs, distribuídas cf déficit da PNAD/IBGE, 2008.		
				Meta física redistribuída	Previsão de ampliação em 200 mil UHs a partir de IFOFs
Unidades habitacionais (valores de investimento)	R\$ 41 a 52 mil (apart.); R\$ 37 a 48 mil (casa)	R\$ 48 a 65 mil (apart.); R\$ 44 a 63 mil (casa)	R\$ 57 a 76 mil (apart.); R\$ 54 a 76 mil (casa)		
			Inclusão revestimento cerâmico; ETE ou ETA, em área pública externa (atend. exclusivo)		
Condições do Contrato	Contratos de 120 meses; 10% da renda familiar ou parcela mínima; quitação da operação em casos de morte e invalidez permanente e custeio de danos físicos no imóvel pelo FGHab				
	Parcela mínima de R\$ 50,00			Parcela mínima de R\$ 25,00	
Diretrizes de projeto	Malha urbana com infraestrutura básica (água, luz, esgoto), vias de acesso e transporte público; consideração de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer; investimento pode incluir infraestrutura no caso de conjuntos habitacionais e loteamentos				
	Zonas de expansão urbana pelo Plano Diretor;				

<sup>168</sup> As portarias listadas são todas aquelas publicadas pelo MCidades que dispõem “sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV” com as respectivas alterações (feitas por outras portarias específicas) até a revogação delas. Assim, a Portaria nº 168/13 substituiu a 465/2011, que substituiu a 325/2011 e assim sucessivamente. O quadro tenta sintetizar as principais mudanças deste segmento do PNHU, voltando-se aos empreendimentos em condomínio.

			Máximo de 300 UHs por condomínio; com espaços comuns, quadra, espaços de recreação, redes e sistemas de saneamento (poderão ser doados pelo FAR) para projetos acima de 60 unidades; áreas institucionais e públicas nos empreendimentos, dependendo do seu tamanho	
				Máximo de 5 mil UHs por projeto; SNH participa da seleção acima de 1.500 UHs contíguas
Trabalho técnico social (TTS)		Até 0,5% dos recursos FAR. Tornado obrigatório posteriormente. IFOF pode realizar.	Até 2% dos recursos FAR	Até 1,5% dos recursos FAR; até 0,5% na gestão condominial.
Diretrizes do programa	Melhoria da qualidade de vida das famílias; consonância com os planos diretores municipais; criação de novos postos de trabalho; acessibilidade; 3% das unidades para idosos (Estatuto do Idoso)			
	PBQP-H – materiais de construção e SiAC	PBQP-H – SiMaC, SiAC; TTS em condomínio	PBQP-H: SiMaC, SiAC e SiNAT; trabalho social	
<b>Participantes e atribuições</b>				
MCidades (gestor)	Diretrizes do programa; remuneração da CEF (com Fazenda); relatório semestral do programa às Casas do Congresso Nacional; acompanhamento e avaliação do programa.		Diretrizes do programa; parâmetros de priorização de projetos; tipologia e padrão das moradias e da infraestrutura urbana; revisão dos limites de renda familiar e a participação financeira dos beneficiários (com Fazenda e MPOG); remuneração das IFOFs; critérios de seleção de beneficiários; regulação de Termo de Adesão, participação de DF, estados e municípios; e acompanhamento e avaliação do programa.	
		Critérios de seleção dos beneficiários		
CEF (gestor FAR)	Diretrizes e atos da operacionalização do FAR		Diretrizes de operacionalização dos recursos FAR e remuneração IFOFs	
IFOFs - CEF ou BB (executor)	Análise técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos; acompanhamento da execução; contratação; aquisição das unidades destinadas à alienação; observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, atualizando cadastros; cadastramento CADMUT e CADÚNICO; fornecimento de informações das contratações ao MCidades.			
		Contratação e execução do TTS, além de acompanh. da execução		Comunicação aos entes públicos da contratação; disponibilização mensal de informações ao MCidades; informação dos beneficiários à distribuidora de energia elétrica antes da entrega

Estados, Distrito Federal e Municípios	Identificar regiões e zonas de intervenção prioritárias; ações facilitadoras; aprovação e viabilização de projetos; contribuição para a celeridade do licenciamento ambiental e das situações envolvendo outras concessionárias; aporte de recursos financeiros; guarda e conservação do empreendimento após a conclusão dos imóveis e até a data de entrega		Termo de Adesão; seleção de beneficiários; Trabalho Social nos empreendimentos; Instrumento de Compromisso relativo aos equipamentos, serviços e Trabalho Social; constituição de Grupo de Análise de Empreendimento; facilitação de projetos; participação com aportes; proposição de ZEIS	
		Constituir ZEIS; seleção beneficiários.	Relatório de Viabilidade	Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades
Construtora	Apresentar projetos à CEF e executar os projetos aprovados		Apresentar projetos, executar e realizar a guarda dos imóveis por 60 dias após a conclusão e legalização das unidades	

Paralelamente ao processo da obra, a população a ser beneficiada pelos empreendimentos habitacionais deve ser definida. Como nas urbanizações, a indicação da demanda é uma das tarefas que enfrentam mais problemas por não acompanhar o ritmo das obras. Com a separação de obras, sob responsabilidade das empresas construtoras, e trabalho social, sob responsabilidade das prefeituras, o descompasso tende a aumentar. Ao longo do programa, o arcabouço normativo formal dado pelas portarias que estabelecem os “critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV”<sup>169</sup>, parecem tentar resolver essa questão com medidas paliativas que aumentam as atribuições da CEF no sentido de fazê-la provocar as prefeituras para que estas realizem as seleções no tempo hábil, além de permitir que a demanda seja atribuída por um outro agente público (estado ou município).

De acordo com a Portaria nº 595, de 20.12.13, a demanda habitacional é preferencialmente fornecida pelo município (ou Distrito Federal, se for o caso) por meio do cadastro de candidatos. Se o estado participar dos empreendimentos com contrapartida ou se o município não possuir um cadastro habitacional consolidado, o estado pode utilizar seu cadastro para indicação dos beneficiários parcialmente ou totalmente. Outra possibilidade, possível em municípios de região metropolitana, é a indicação de demanda conjunta, caso a parceria esteja formalizada. Fora do cadastro do

169 A Portaria nº 595, de 20.12.13, que substituiu a Portaria nº 610, de 27.12.11, que por sua vez, substituiu a Portaria nº 140, de 06.04.10.

PMCMV, é permitida a indicação de beneficiários moradores do mesmo assentamento se em situação de risco ou em projetos de regularização fundiária – limitados a 50% do número de unidades do PMCMV no município. Nesses casos, são exigidos documentos adicionais que comprovem essa condição das famílias.

Os critérios de priorização da demanda são: famílias residentes em área de risco ou insalubre ou famílias desabrigadas; famílias com mulheres chefes de famílias; famílias com pessoa portadora de deficiência<sup>170</sup>. Além destes critérios, os outros entes federativos envolvidos podem estabelecer mais três que devem ser aprovados pelos conselhos municipais de habitação ou, se inexistentes, de assistência social. A portaria sugere critérios territoriais e de vulnerabilidade social. A seleção é feita excluindo-se as unidades destinadas a pessoas com deficiência (3%) e idosos (3%), agrupando-se os candidatos em dois grupos – um grupo de candidatos que atenda a cinco ou seis critérios de priorização e um outro grupo com candidatos que atenda a até quatro critérios – e sorteando os candidatos na proporção entre estes dois grupos de 75% e 25%, respectivamente. A relação de candidatos deve passar pelo conselho de habitação ou de assistência social e ser incluída ou atualizada no CadÚnico pela prefeitura antes de ser apresentada à instituição financeira.

Se a relação de candidatos não for fornecida pelo responsável pela demanda, que é designado na contratação, até o empreendimento atingir 50% de execução de obra, o estado (se o responsável for o município) ou o município (se o responsável for o Estado) pode fazer a indicação dos beneficiários. A instituição financeira que contratou o empreendimento fica responsável por notificar sobre o fornecimento de demanda de entidade federativa substituta ao envolvidos, prefeituras, estados e SNH do MCidades quando a obra alcançar 60%. Na realidade, durante todo o andamento da obra, a instituição financeira deve realizar notificações às prefeituras, lembrando sobre os cronogramas do fornecimento da demanda em relação à obra.

Recebida a relação de candidatos, a CEF verifica a conformidade dos indicados pela prefeitura em relação às diretrizes do programa numa série de sistemas: CadÚnico, cadastro do FGTS, Relação Anual de Informações Sociais, CADMUT, Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária. Por fim, a relação dos beneficiários deve ser publicizada pelas prefeituras.

---

170 Este último critério inserido com a Portaria nº 610, de 26.12.11.

O programa cria assim procedimentos de escolha de beneficiários que procura dar legitimidade à indicação da demanda, ao mesmo tempo que se guia pela celeridade do processo. Neste arcabouço, ressurgem a crítica aos deslocamentos das famílias na promoção da política habitacional e a reconstrução social e afetiva que esse deslocamento proporciona. A escolha de famílias por sorteio do cadastro de demanda prevê que os condomínios sejam formados por famílias vindas de diversos lugares do município, desconsiderando, ou talvez considerando negativamente, os laços comunitários existentes anteriormente. Este posicionamento parece contradizer o objetivo de “Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais comunitários”, sendo, provavelmente, determinante na constituição subjetiva desses beneficiários do PMCMV, futuros moradores dos condomínios.

## O programa no Jardim Helena

Enquanto a urbanização de favela do PAC Cadaval é proposta numa área em que se busca iniciar um processo de valorização com um novo eixo viário (Av. Marginal), o condomínio do PMCMV se insere numa área em valorização imobiliária recente. A implantação do condomínio se dá numa região próxima à Granja Viana, mas o mercado imobiliário recentemente dinamizado na região está voltado ao mercado popular com condomínios de sobrados geminados ou prédios baixos, e não a famílias de mais alta rendas. Os novos empreendimentos se agregam a um tecido urbano marcado por loteamentos populares, casas autoconstruídas e uma favela, a Favela do Chiclete, como se pode ver na imagem de satélite abaixo.

### Imagem 2 - Condomínios PMCMV no Jardim Helena



Fonte: Google Earth, abril de 2015

O próprio projeto da construtora EC3, responsável pelo projeto do PMCMV no Jardim Helena, manifesta o processo de reprodução urbana possibilitado recentemente pelo crescimento do crédito imobiliário em direção aos mercados populares. Os condomínios que estão sendo construídos pela empresa ocupam uma gleba que foi dividida para abrigar dois empreendimentos: os condomínios do PMCMV – FAR e um condomínio voltado para o “mercado popular” com unidades sendo vendidas por cerca de R\$ 200 mil.<sup>171</sup> A gleba se encontra na divisa com Cotia e, enquanto o condomínio de

171 Este condomínio recebeu financiamento da companhia hipotecária Brazilian Mortgage, braço da CEF pelo Grupo PAN, comprada pela Caixa Participações, criada em 2009 para compra de empresas no contexto da crise econômica. Este dado aponta, na produção urbana, para uma atuação da CEF muito mais abrangente do que a colocada em questão neste estudo.

mercado é acessado por esta cidade, os condomínios do PMCMV ocupam a parte mais íngreme do terreno, no lado de Carapicuíba, com acesso que passa por áreas mais desvalorizadas de loteamentos populares e autoconstrução. A gleba conta ainda com uma grande área de mata que faz margem ao ribeirão Carapicuíba, que passa no limite do terreno. Seriam estas características que, segundo a empresa, tornariam esta parcela do terreno mais adequada à produção de habitação de interesse social. A avaliação da construtora vai de encontro às normas urbanísticas do plano diretor do município: os condomínios do PMCMV, assim como os condomínios do Tambory, se inserem num terreno determinado como ZEIS destinada à produção de Habitação de Interesse Social.

Os condomínios se localizam no Jardim Helena, em área próxima à Rodovia Raposo Tavares, acessada pela Estrada da Aldeia, que é compartilhada com o município vizinho de Cotia. A implantação possibilita o acesso por transporte público aos municípios de São Paulo, Osasco e Cotia.<sup>172</sup> O acesso à Barueri também é possível por meio de linhas de transporte que seguem a Av. Inocêncio Seráfico, o eixo viário mais importante da cidade. O transporte público condiz com os deslocamentos de trabalhadores para os municípios de economia mais dinâmica de São Paulo, Barueri e Osasco. O Jardim Helena conta pelo menos com uma escola de ensino fundamental e médio, uma escola de ensino infantil e uma unidade básica de saúde. Se não é possível afirmar que o terreno de implantação do projeto se situa fora da área urbana, também não é possível qualificar a implantação pela boa infraestrutura existente.

Foram construídos três condomínios contíguos, totalizando 861 apartamentos. O número de apartamentos dos condomínios (300, 300 e 216) enquadra-se nas diretrizes do programa que estabelecem em 300 apartamentos o número máximo de unidades num mesmo condomínio e em áreas contíguas. Os apartamentos possuem cerca de 48 m<sup>2</sup>. Com os recursos do programa Casa Paulista, que possibilitou um aporte de R\$ 20 mil em cada unidade habitacional, os apartamentos puderam chegar a custar R\$ 95.632,60 em média. Além disso, a prefeitura ficou responsável por construir uma quadra e uma creche.

Estas seriam as características gerais da área de implantação do empreendimento, mas é preciso considerar, ainda, as áreas de intervenção de onde vêm os futuros moradores, as quais restam invisibilizadas. As famílias que já foram atendidas nos condomínios Violetas e Girassóis, foram em sua grande maioria selecionadas de uma

<sup>172</sup> Conforme o Plano Diretor de Carapicuíba (2010), o deslocamento negativo de trabalhadores, aproximadamente 25% deles, em direção a Osasco, Barueri e São Paulo seria o motivo do município ser considerado “cidade-dormitório”.

parcela da área da Savoy no Jardim Tonato e da área do Porto de Areia, mas também vieram da Favela do Chiclete que ocupava parte do terreno do empreendimento, do cadastro de demanda habitacional e de algumas áreas de risco.<sup>173</sup>

**Tabela 6 – Contratos do PMCMV (FAR) em Carapicuíba**

Condomínios	UH	Conclusão	Contratação	Contrato	Objeto	Repasse aprovado	Investimento Total
Res. Azaleias	300	13/11/14	27/12/12	0381.881-02	UH	R\$ 22.800.000	R\$ 28.501.386
				0402.880-56	terreno	R\$ 5.701.386	R\$ 5.701.387
Res. Girassois	261	25/11/13	27/12/12	0381.882-16	UH	R\$ 16.416.000	R\$ 20.735.959
				0402.872-59	terreno	R\$ 4.319.959	R\$ 4.319.960
Res. Violetas	300	25/11/13	27/12/12	0381.883-20	UH	R\$ 22.800.000	R\$ 28.798.844
				0402.877-09	terreno	R\$ 5.998.844	R\$ 5.998.845
						R\$ 78.036.189	R\$ 94.056.380

A parte da favela do Chiclete que foi removida dentro da área do empreendimento representava 33 domicílios. A favela é mais extensa, ocupando tanto o território de Carapicuíba, quanto o de Cotia. No levantamento de Carapicuíba, seria ocupada por 150 domicílios.<sup>174</sup>

No levantamento do PLHIS de Carapicuíba (PMC, 2012a), a área da Savoy possui 694 domicílios e possuiria condições de consolidação. A favela ocupa um terreno limdeiro aos condomínios fechados de alto padrão em torno do condomínio da Fazendinha na porção sudoeste do município, que seria também considerada parte da Granja Viana pelo mercado imobiliário. A área, de propriedade da Savoy Imobiliária Construtora, começou a ser ocupada entre 2005 e 2006, passando por diversas tentativas de reintegração de posse<sup>175</sup>. A prefeitura de Carapicuíba entrou com o processo de desapropriação do terreno, assinando um convênio com o Estado para compra da área em 2012<sup>176</sup>, mas o processo ainda não foi resolvido.

173 Informação atualizada até abril de 2015.

174 Prefeitura Municipal de Carapicuíba, PLHIS (2012).

175 Segundo relato de uma coordenadora do MTST (05.12.14), foi numa dessas tentativas, em 2009, que este movimento social foi chamado para as negociações, entrando em contato com o município. Este fato teria levado o movimento a participar da constituição do plano diretor de Carapicuíba, acompanhando as determinações das ZEIS. Não desenvolveremos aqui uma exposição sobre o MTST pois a sua influência sobre o processo de produção dos dois empreendimentos não foi percebida. No entanto, em setembro de 2015, o movimento ocupou uma área de ZEIS em área próxima à Fazendinha, reivindicando a construção do PMCMV na área. Este fato não influencia a análise deste empreendimento, mas reverbera sobre as perspectivas colocadas na análise geral do movimento acompanhado no município. Desta maneira, faremos uma consideração sobre isso ao final dessa dissertação.

176 Ver: [http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=706:alckmin-assina-convênio-para-regularização-da-savoy-e-construção-de-unidades-habitacionais-para-1072-](http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=706:alckmin-assina-convênio-para-regularização-da-savoy-e-construção-de-unidades-habitacionais-para-1072-)

Em relação à favela de Porto de Areia, no levantamento do PLHIS (PMC, 2012a), a área possuía 263 domicílios e ocuparia uma área não consolidável à beira da Lagoa de Carapicuíba, onde está sendo realizado o projeto da operação urbana com os equipamentos educacionais.<sup>177</sup>

## Agentes

Ao iniciar a pesquisa, tinha como hipótese a exclusão das prefeituras municipais nas determinações dos projetos deste programa. No decorrer, entretanto, foi possível perceber como a participação do poder público local ainda é fundamental, apesar de ter um caráter distinto. O PMCMV diminui a participação da prefeitura municipal no que se refere à gestão das obras, fortalecendo a função de realização do trabalho técnico social e o fornecimento da demanda habitacional. Sendo de sua responsabilidade o trabalho técnico social, mas não a obra (compra de terreno, contratação da construtora, acompanhamento técnico), esta é a ação da prefeitura que talvez mais se destaque. De fato, a prefeitura se mostrou fundamental nas negociações com a construtora para a produção habitacional, antecedendo o processo com a CEF. Essas negociações, entretanto, não ganham visibilidade, já que a contratação pode ser feita diretamente com o banco e não há processos públicos de escolha dessas empresas.

Ainda assim, pelo PMCMV permitir que os projetos habitacionais possam ser propostos diretamente à CEF, este agente estatal acaba centralizando muito mais este programa e assim, a política habitacional em geral – como a determinação do banco sobre as mudanças de metas, apontadas nas instruções das portarias do programa, já apontavam. A produção da política habitacional se dá principalmente entre empresa construtora e CEF, sendo que o poder público local ainda possui grande importância para a realização do empreendimento no trabalho social de seleção de beneficiários, o que já era bastante evidente no PAC. O poder público local também foi importante na proposição, informal, do projeto do PMCMV à empresa construtora. Além destes agentes, participam o governo estadual, apenas com recursos financeiros do programa Casa Paulista e o MCidades, que seria o gestor do contrato. Tentarei caracterizar, a seguir, cada um desses agentes em relação à sua atuação.

A atuação da EC3 se dá em diversos empreendimentos na região de Cotia e Carapicuíba, mas já se deu em outras cidades da região metropolitana e do estado como

---

[familias&catid=48:noticias&Itemid=53](#) (recuperado em abril de 2015).

177 Conforme indicado no texto da introdução e no mapa de Carapicuíba.

Itaquaquecetuba e São José dos Campos. Em abril de 2014, a maior parte de seus empreendimentos se voltava para o PMCMV – Faixa 1, havendo uma parcela menor voltada ao mercado popular, cujo padrão de construção são os condomínios de casas geminadas e torres de apartamentos.<sup>178</sup> Durante o ano de 2014, ao mesmo tempo que terminava os condomínios do PMCMV em Carapicuíba operados pela CEF, a EC3 havia começado um empreendimento do mesmo programa em Cotia, contratado pelo Banco do Brasil. Além disso, entre as obras no mercado popular, ela possui uma sociedade de propósito específico com a Tecnisa S.A., um grande empresa de capital aberto e atuação nacional, num empreendimento em Carapicuíba. A empresa ainda pode atuar como correspondente bancária, mas nunca houve o interesse de implantar esta atuação, conforme informado em entrevista.

Trata-se de uma construtora de médio porte, com atuação no mercado popular e que conta com experiências acumuladas no PAR. Ainda que não possua uma estrutura institucional financeirizada, mantém relações com o mercado de capitais nas sociedades de propósito específico, nas associações em Fundos de Investimento Imobiliário<sup>179</sup> e, principalmente, adotando métodos de gestão e de organização decorrentes desse contexto. Desta maneira, se não é possível assumir a financeirização como processo imediatamente determinante da sua produção imobiliária, é possível estabelecer relações entre o processo econômico e a forma como a instituição se organiza. Daí, haver na EC3, uma racionalização de processos de gestão e de organização institucional que se vinculam geralmente a empresas de maior porte. Uma característica organizacional da EC3 que foge aos padrões de construtoras de menor porte é a sua constituição como um grupo de empresas. Isto permite, segundo um gerente (11.04.14), um controle sobre a lucratividade de todos os processos da produção imobiliária: incorporação, construção e comercialização.

Sendo a CEF o único agente público que participa diretamente e formalmente no acompanhamento dos projetos e obras, o processo de operacionalização do programa pela instituição bancária ganha uma importância ainda maior, na qual muda a relação entre os agentes internos envolvidos no processo. Uma importante mudança na passagem normativa do PAR para o PMCMV ou do PAC para o PMCMV, é o papel da SR. Não é mais o corpo técnico de arquitetura e engenharia que centraliza o processo, mas esta unidade. Se no PAC está claro que as prefeituras, após a seleção do MCidades, devem entregar a documentação do projeto à área de engenharia, arquitetura e trabalho técnico

<sup>178</sup> Entrevista sem registro de áudio concedida por gerente da empresa em 11.04.14.

<sup>179</sup> Ver a explanação sobre estes FII no capítulo 1.

social (GIGOV), aqui a documentação passa pelas SRs que são, como já dito, gestoras da rede de agências. Esta mudança submete as áreas a) de engenharia, arquitetura e trabalho social; b) jurídica e c) de risco ao controle da SR.

Neste quadro, a área técnica de engenharia, arquitetura e trabalho social que se organizará na Gerência Executiva de Habitação (GIHAB) a partir do fim de 2013, como já dito, será responsável pela análise e acompanhamento dos contratos junto às construtoras, desempenhando uma averiguação mais padronizada dos procedimentos construtivos (por ensaios e testes normatizados, em consonância com o PBQP-H). Um dado importante na caracterização desta unidade em relação aos processos gerenciais é a terceirização que parece ser mais extensa e frequente do que nas GIGOVs. Quanto à relação com a unidade chamada de matriz, ela parece ser mais estreita, em contrapartida do distanciamento do PMCMV do MCidades. Assim, as dúvidas em relação aos projetos são resolvidas mais internamente, com a matriz, do que diretamente com o ministério.

A área jurídica da CEF se responsabiliza pela avaliação da regularidade institucional da construtora. E a área de riscos analisa a capacidade financeira da empresa com o objetivo de verificar se a construtora é capaz de executar o projeto proposto. Principalmente no que se refere à manutenção do canteiro de obras com recursos próprios, até que o pagamento dos serviços – que possui, a princípio, regularidade mensal – seja liberado pela CEF.

## **A concorrência como dispositivo**

Antes de continuar, farei uma breve digressão sobre o dispositivo da concorrência<sup>180</sup>, que pode fornecer melhores bases para a análise que tentamos mobilizar nesse texto. A concorrência ou a competitividade aparece primeiramente na relação que se estabelece entre os dois agentes estatais responsáveis por operacionalizar o programa, a CEF e o Banco do Brasil. O dispositivo se instaura de maneira a reproduzir as lógicas de mercado nestas instituições públicas para o alcance das metas de contratação do programa, mobilizando as ações dos agentes considerados individualmente – principalmente aquelas ações dos gestores da área comercial dos bancos. O dispositivo também justifica a implantação do PBQP-H, apresentando-se como elemento para a

---

180 “Dispositivo” e “concorrência como dispositivo” são pensadas a partir de Foucault (2004) e Dardot & Laval (2010). O dispositivo, segundo Foucault (2001), são “estratégias de relações de forças suportando tipos de saberes e suportados por eles” (p. 300). O dispositivo possui a função estratégica de estabelecer relações entre um conjunto heterogêneo de discursos, instituições, normas práticas e etc. numa especificidade histórica.

modernização das empresas da construção civil e, conseqüentemente, a maneira pela qual o acompanhamento dos técnicos de engenharia e arquitetura é feito. Tratarei das relações entre agentes estatais que se direcionam à extensão do mercado neste momento e deixarei esse aspecto referente à forma de intervenção do Estado que tenta modificar o mercado – na qual se colocam as ferramentas de gestão – para analisar no decorrer da descrição do processo de realização do PMCMV no Jardim Helena.

Um dos mecanismos que passa a operar na reforma do Estado é esta relação de competitividade entre instituições públicas que identificamos na relação instaurada entre CEF e Banco do Brasil. Este mecanismo pode ser aplicado no momento em que muda-se a concepção do papel do Estado em relação ao mercado. A concorrência, como analisada por Dardot & Laval (2010) estabelece uma normatividade em que o mercado é o modelo ideal, mas, à diferença das ideias dos liberais clássicos, sua caracterização é por um elemento que marca a desigualdade deste mercado. Se, no liberalismo, a defesa do mercado se fundamenta na troca, o que pressupõe igualdade – igualdade formal para marxistas, mas ainda assim, a ideia de igualdade num horizonte de expectativa – o neoliberalismo, na abordagem de Foucault (2007), estabelece a competição como traço fundamental do mercado a ser promovido. Portanto, a positividade das relações de desigualdade<sup>181</sup>. A potência dessa normatividade se coloca, então, para além da definição de práticas que conformarão o caráter empresarial do programa, operando nos processos de subjetivação que incorporam positivamente as desigualdades do mercado na realização das vontades individuais.

Nesse campo de relações de mercado, as práticas dos agentes públicos se direcionam da seguinte maneira, conforme gerente do Banco do Brasil:

assim, tem negócios que partem da construtora, que já tem relacionamento com a agência e aí fala “ah, eu tenho esse negócio. Vocês fazem e tal?”. Aí a agência corre atrás... Ou alguns casos que o prefeito tem bastante relacionamento com o banco, por conta de

---

181 Para os ordoliberalis, segundo Foucault (2004, p. 124): “A concorrência não deve seus efeitos benéficos a uma anterioridade natural, a um dado natural que ela traria consigo. Ela os deve a um privilégio formal. Pois, de fato, o que é a concorrência? (...) A concorrência é uma essência. (...) é um *eídos*. (...) é um princípio de formalização. A concorrência possui uma lógica interna, tem sua estrutura própria. Seus efeitos só se produzem se essa lógica é respeitada. É, de certo modo, um jogo formal entre desigualdades. Não é um jogo natural entre indivíduos e comportamentos.” Nisso residiria o corte neoliberal alemão em relação ao liberalismo. Concordando com os benefícios do mercado e da ordem concorrencial, os ordoliberais rompem com a naturalização da concorrência, de onde se deduziria o *laissez-faire*. Se a concorrência não é uma ordem natural – mas tem uma natureza própria como ordem historicamente criada – não se justifica a ideia de que o Estado não poderia intervir no mercado para não afetar a ordem concorrencial que se daria de maneira natural e perfeita. Com a assunção do caráter histórico do mercado e da concorrência, o Estado passa a ter o papel de intervir sobre o mercado e a concorrência de maneira a promovê-los.

outros negócios que a prefeitura tem com o banco, e aí fala “ah, eu queria fazer aqui no meu município, você tem alguma construtora? Você conhece alguém que quer fazer?” Vem daí a necessidade; ou o próprio prefeito fala “vou abrir edital de chamamento, porque eu quero chamar. Tem um terreno 'x', que eu quero fazer um projeto”. Surge daí também. Tem vários jeitos que chegam esse negócio. [11.09.14]

Um outro caso típico, lembrado mais adiante na entrevista, seria quando a construtora solicita que o banco faça a apresentação da construtora à prefeitura. Desta forma, sob princípios de atuação empresarial, a política habitacional vai sendo realizada por negociações privadas, invertendo o referencial normativo em direção às práticas de mercado. Aquilo que se caracterizaria pela impessoalidade, as licitações públicas, são substituídas por negociações de balcão. Ocorrem diversas tratativas privadas e o programa depende delas para obter uma produção habitacional nos termos quantitativos objetivados (unidades produzidas e resultados econômicos). A maneira como institucionalmente o programa será executado na instituição bancária submete-o a este dispositivo da concorrência e às lógicas negociais de vendas de produtos. Esta lógica de mercado estrutura as práticas pelas quais o programa vem obtendo “sucesso”, este entendido pelo alcance das metas de contratações. Enfim, a forma como o programa está institucionalmente organizado reproduz uma linha de crédito do mercado, transformando a viabilização da política habitacional em prospecção de negócios.

É por meio dessas práticas que o proprietário da Casa Alta Construções pode declarar, segundo reportagem do Valor Econômico, que a expansão dos seus negócios no PMCMV se deu por uma proposta da CEF:

A ideia de se aventurar em outras praças surgiu, segundo Viecchi, a partir de um convite da Caixa Econômica Federal, maior financiadora do Minha Casa. O banco, conta o empresário, fez o meio de campo para que a empresa atuasse em cidades com pouca oferta de projetos do programa federal, como Porto Velho. A Caixa nega que faça esse tipo de "convite" para empresas.<sup>182</sup>

Esta empresa teria crescido apenas com a disponibilização dos recursos públicos pelos subsídios e aumento do crédito imobiliário nas faixas 2 e 3 do PMCMV, sem capitalização no mercado de capitais. Sendo uma empresa de porte médio, conforme a reportagem, a construtora passou de um faturamento de R\$ 30 milhões em 2009 para R\$ 500 milhões em 2014; de uma atuação restrita à Curitiba, Bauru e Florianópolis, para a abertura de filiais em Brasília, Uberlândia e Porto Velho, passando a contar com 4,7 mil

182 Ver a reportagem “Construtora cresce 1500% em 5 anos” em O Estado de São Paulo (25.08.14): <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,construtora-cresce-1500-em-cinco-anos,1548994> (recuperado em abril de 2015).

funcionários.

O dispositivo da concorrência estabelece a relação entre os agentes públicos e uma lógica de ação. O modelo empresarial dado por este dispositivo cria duas relações entre os agentes, a relação de competidores e de clientes. É desta forma, pelo benefício dos clientes que toda a negociação privada é legitimada. A figura do cliente, assim como da concorrência, é importante na estruturação das lógicas de ação, ainda que não tenha rigor categórico algum, abarcando a todos os agentes do negócio: construtoras, prefeituras, população e até funcionários da mesma instituição no momento em que se configuram, na divisão do trabalho, relações de dependência. A argumentação mobilizada que, de certa maneira, tenta legitimar todo esse processo, seria então de que este banco público beneficiaria duas vezes a população. Primeiro, no mercado, atuando sempre em benefício dos clientes e, segundo, ao prover lucros a serem revertidos à população. Obviamente, é ignorado o papel fundamental desta instituição de realizar a maior parte das políticas sociais brasileiras – política habitacional e urbana, mas também bolsa família e previdência – o que posicionaria sua atuação não na esfera da promoção do mercado capitalista, mas na realização das políticas públicas que deveriam operar na direção contrária desse mercado<sup>183</sup>. Então, se na realização das políticas sociais, o interesse público não está colocado, em nenhum momento ele se realizará.

A CEF atua assim na extensão do mercado imobiliário e a concorrência é o dispositivo que mobiliza as ações das políticas setoriais determinadas no âmbito nacional às rotinas de trabalho das unidades bancárias. Se, externamente à instituição, a ordem concorrencial entre CEF e Banco do Brasil mobiliza práticas de prospecção de negócios do banco em direção às empresas construtoras e às prefeituras; internamente, a concorrência também age sobre as práticas de operacionalização do programa, estabelecendo um tensionamento entre gerentes de negócios bancários e corpos técnicos de arquitetura e engenharia. Na configuração estabelecida no PMCMV, a distribuição interna dos trabalhos de operacionalização do programa estabelece uma hierarquia entre gestores das áreas comerciais que o conduzem, “viabilizando” projetos, e técnicos de engenharia, arquitetura e trabalho social que analisam e acompanham as obras. Se as duas áreas trabalham conjuntamente, o tempo inteiro práticas de competição acirram a

---

183 Na ideia de antivalor que se colocaria no Estado de Bem-Estar Social, conforme Oliveira (1998).

relação entre elas. Na terminologia usada, uma área é cliente da outra, mas a cada contraposição, entram em competição.<sup>184</sup> Isso, primeiramente, porque o trabalho técnico desempenhado na análise e acompanhamento de obras, por mais que tenha se modificado, acompanhando as mudanças gerais, ainda opera sobre outras bases, numa racionalidade técnico-burocrática fundada no campo da produção, que não se opõe frontalmente às lógicas negociais de mercado, mas que nem sempre converge com estas.

Neste contexto, uma exceção dentro do corpo técnico de arquitetura e engenharia é a figura do Representante Caixa no Município (RCM)<sup>185</sup>. Por meio desta função criada recentemente, os engenheiros e arquitetos têm sido inseridos nas lógicas negociais, tornando-se, também, viabilizadores de novos negócios. Segundo relatos de gerentes da SR da CEF e do Banco do Brasil (que vêm nisso um diferencial competitivo), o RCM, no que se refere aos negócios imobiliários, além de auxiliar nos processos e realizar assistência técnica, têm aproveitado o acesso às informações municipais para realizar pesquisa de possíveis terrenos nas matrículas de municípios. Esta figura do representante CEF manifesta o deslocamento do saber técnico ligado à produção para as lógicas comerciais. O saber de engenheiros e arquitetos passa a ser mobilizado diretamente na prospecção de negócios, explicando porque a maior parte dos profissionais com essa função na CEF são engenheiros e arquitetos e não profissionais técnico-administrativos.

Parece, de fato, que na promoção da concorrência, há uma convergência geral de todos os agentes às ações de prospecção de negócios e viabilização dos projetos de habitação social. Este é o caráter que as ações bastante ativas do poder público local assumem quando os prefeitos se direcionam às construtoras para realizarem projetos habitacionais. Um papel já colocado nas normativas nacionais do programa, que se articula com interesses político-partidários e assume traços clientelistas na escala do município. Esta é mais uma face das relações marcadas pela pessoalidade que emergem do modelo de mercado na sua realização territorial.

---

184 Essa é uma característica dessa normatividade, que estabelece relações de parcerias de mercado como modelo, observadas nas relações de escritório. Ela cria um referencial normativo traçado o tempo todo nas relações específicas desse mercado, garantindo uma grande flexibilidade na categorização do outro e uma dissolução de grandes categorias socio-políticas. As relações de classe são invisibilizadas.

185 Ver o capítulo 2, em que relatei o surgimento desta função.

## A produção socioespacial do condomínio

A proposta do empreendimento do PMCMV no Jardim Helena de Carapicuíba foi feita pela construtora EC3 à CEF em 2012, mas, antes disso, prefeito e construtora já haviam tratado do empreendimento. A empresa era conhecida pelo poder público local e o empreendimento foi proposto numa área de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Do ponto de vista da construtora, o projeto nasce com o prefeito, sendo fundamental o interesse e o envolvimento do poder público no processo.

Para a EC3, além do terreno comprado não ser viável comercialmente, conforme declaração de gerente, o PMCMV com recursos do Casa Paulista em São Paulo apresenta vantagens na garantia do retorno do investimento e a economia com gastos de comercialização, contanto que a empresa possua *expertise*<sup>186</sup>. Assim, ainda que diversifique sua atuação no mercado imobiliário, os projetos de habitação social representam grande parte de suas obras. A construtora, que já possuía experiência com a CEF pelo PAR, apresentou a documentação do projeto na Superintendência Regional (SR) de Osasco, como previsto normativamente.

Como já foi citado, para que os municípios possam ter recursos do FAR investidos em seu território, as prefeituras devem assinar o Termo de Adesão. Além da informação sobre o Termo de Adesão antes da operação, a CEF deve verificar as metas de construção habitacional por unidades da federação. De fato, observando as metas determinadas na instância nacional, a instituição financeira estabelece suas metas próprias para o conjunto de sua rede. A SR providencia a adesão de municípios e, caso existam propostas de produção habitacional que ultrapassem a meta cadastrada, ela solicita o remanejamento das metas à SNH do MCidades.

Em relação à construtora, a área negocial da CEF solicita preliminarmente uma documentação institucional para verificar a regularidade da empresa e, não havendo problemas, continua a verificação da documentação para análise do projeto e

---

186 A importância do PMCMV – FAR parece mudar de acordo com o porte da construtora e sua área de atuação. No estudo de Lúcia Shimbo (2010) sobre uma grande construtora, aparece que essa produção do PMCMV voltada a famílias de mais baixa renda seria apenas uma forma de entrada destas empresas ao nicho de mercado do PMCMV com aportes do FGTS. Para uma construtora de médio porte como a EC3, que atua nos segmentos sociais e de mercado, o PMCMV FAR é uma possibilidade de ganhos financeiros consideráveis. Conforme relatado em entrevista (não gravada, em 11.04.14), a produção de habitação de interesse social teria capacidade de multiplicar o caixa da construtora, explicando porque a produção habitacional estava distribuída numa ordem de 80% para 20% entre habitação de interesse social e mercado popular, respectivamente.

contratação da obra. As solicitações envolvem documentos jurídicos, que se referem à regularidade institucional da empresa e do terreno; documentos para análise de risco, que objetiva averiguar se a empresa tem capacidade financeira de executar a obra, levando-se em consideração que os recursos só são liberados após aferição da execução dos serviços; e os documentos do projeto de engenharia e arquitetura. Cada dossiê desta documentação é encaminhada às unidades da CEF com as atribuições correspondentes.

Desde o início, o processo de operacionalização é centralizado na SR. Diferentemente do PAC, em que a seleção dos projetos é feita pelo MCidades e a assinatura do compromisso é certa, no PMCMV, a contratação não está garantida. Em função disso, o interesse da unidade se volta à prospecção de novos negócios que a existência de uma relação comercial com construtoras e também prefeituras proporciona. Este papel de centralização dos contratos que as SRs assumem não é, por isso, uma questão meramente formal. Assim, a SR estabelece o ritmo de processo de um produto imobiliário sobre o programa, não agindo somente quando incitada pelas áreas técnicas ou pelas prefeituras. A centralização estabelece as lógicas de ação que serão preponderantes nos procedimentos em geral, mas também o caráter das práticas da área de engenharia, arquitetura e trabalho social.

A existência destas lógicas de ação distintas e o desejo de reforçar esta distinção, são um dos fatores que explica a divisão da GIDUR, separando a área técnica que lida com projetos imobiliários para formar a Gerência Executiva de Habitação (GIHAB). A divisão normativa estabelecida pelo banco entre as práticas a serem adotadas por engenheiros e arquitetos nos contratos ou termos de compromisso com poder público e as contratações com os agentes do mercado foram fortalecidas com a criação da nova unidade, vinculada a uma nova vice-presidência<sup>187</sup>. Na divisão normativa entre os processos de trabalho de engenheiros e arquitetos nas obras firmadas com o poder público e o processo de trabalho nas obras firmadas com a iniciativa privada, está

---

187 Um outro elemento nesta divisão – que se soma ao direcionamento atual da política habitacional e às indicações da consultoria McKinsey – possui caráter político-partidário e refere-se à ampliação de cargos para partidos da base aliada do governo. A divisão entre setor público e setor privado no fim de 2013 criou um novo cargo de vice-presidente e a destinação, a princípio, de um cargo a um representante do PP. Ver: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-da-ao-pp-12-vice-presidencia-da-caixa,1078788> (recuperado em outubro de 2013). Atualmente, as vice-presidências estão ocupadas por dois funcionários públicos de carreira do banco. A Vice-Presidência de Governo é ocupada por um engenheiro que iniciou sua carreira na GIDUR. A Vice-Presidência de Habitação é ocupada por um funcionário com formação na área de administração de empresas e trajetória profissional no crédito imobiliário. Ver: <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/Paginas/diretoria.aspx> (recuperado em abril de 2015).

colocada uma forma de consideração de projetos pelo banco, não pelos projetos em si, mas pelos propositores destes projetos.

A divisão por propositores não é uma simples deliberação da instituição, sendo possível pela correlação existente entre projetos vinculados a determinados proponentes e formas de financiamento, os quais são regulados de maneira mais ou menos restritivas. De maneira clara, os projetos propostos pelo poder público possuem recursos, preponderantemente, do OGU e do FGTS, sendo o OGU um recurso regulado pela vinculação direta aos Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Responsabilidade fiscal; enquanto que os propostos por empresas estão vinculados a recursos, preponderantemente, do SBPE, FGTS e FAR.

Esta divisão se expressa em dois normativos internos que guiam as práticas de engenheiros e arquitetos, o AE099 para os proponentes do setor público e o AE098 para o proponentes do setor privado. Esta divisão expõe uma pressuposição nos normativos quanto ao objeto tratado em cada gerência executiva. Se na GIGOV, considera-se que os objetos contratados são obras públicas, na GIHAB, a lógica instaurada pelo normativo pressupõe produtos de mercado. Assim, a produção imobiliária do PMCMV, ainda que seja uma política habitacional com recursos públicos e altos subsídios, é tratada como um produto de mercado da mesma maneira que qualquer outro projeto imobiliário.

Ainda assim, existindo um quadro institucional que tensiona os ritmos de análise dos projetos, por ainda existirem formalidades e questões técnicas a verificar (mais do que analisar) se foram cumpridas nos projetos, o processo de análise de engenharia e arquitetura do projeto da EC3 se estendeu por aproximadamente um ano. A demora decorreu primeiramente de acertos de projeto. No entanto, quando isso foi resolvido, a expectativa de aumento do valor máximo das unidades fez com que a análise parasse. Após o aumento das unidades de R\$ 65.000,00 para R\$ 76.000,00 em outubro de 2012, a análise foi finalizada.

**Tabela 7 – Reajustes dos valores das UHs no segmento com recursos do FAR**

Valor UH	Portaria nº 139 13.04.09	Portaria nº 325 08.07.11	Portaria nº 521 22.10.12
RMSP – apart.	R\$ 52 mil	R\$ 65 mil	R\$ 76 mil
RMSP – casas	R\$ 48 mil	R\$ 63 mil	R\$ 76 mil

## **Análise de engenharia**

O projeto da construtora que chegou à GIHAB pelas mãos da SR foi avaliado pelo corpo de engenharia e arquitetura por diversas vezes até a aprovação final. A pré-análise, grosso modo, consiste em vistoria e verificação do terreno para aferição de sua adequação conforme os requisitos mínimos constantes no programa e análise da compatibilidade da planilha orçamentária. Nesta fase, é verificada a coerência entre orçamento e projeto e os custos, prioritariamente segundo o SINAPI, com o objetivo de conseguir contemplar as diretrizes e enquadrar as unidades nos valores máximos permitidos.

Nas vistorias, o arquiteto ou engenheiro verifica a compatibilidade com a matrícula do imóvel apresentada; as condições da infraestrutura em relação ao exigido nas diretrizes do MCidades para avaliar se as intervenções necessárias estão sendo contempladas; possíveis indícios de contaminação do solo a serem cercados por análises e laudos ambientais a critério do técnico; e condições do terreno – se ele está ocupado e qual a ocupação, mas também declividade, presença de APP e outras condições que possam impossibilitar seu aproveitamento. As vistorias mostram uma especial atenção à infraestrutura existente na área de implantação do empreendimento que, segundo os técnicos, é o principal motivo para não contratação. Como visto, o empreendimento deve se inserir na malha urbana ou em zona de expansão urbana apontada no plano diretor municipal. A infraestrutura existente é analisada e será considerada conjuntamente com os projetos apresentados e a matriz de responsabilidades da prefeitura. Como o condomínio deverá ter solução de esgotamento sanitário, água, luz, equipamentos urbanos e acesso de transporte público na entrega do empreendimento, o técnico deve verificar se os problemas existentes podem ser solucionados pelo projeto proposto.

Quanto ao projeto arquitetônico e de engenharia, tiveram de ser verificadas as especificações do PMCMV e do Casa Paulista, já que há contrapartida do governo estadual por este programa. As especificações deste último programa garantem algumas pequenas melhoras nos projetos, tais como revestimento cerâmico em todas as paredes, do piso ao teto, das áreas molhadas e maior número de tomadas nos cômodos.

Enquanto a área técnica analisa o empreendimento, a SR deve solicitar a documentação da prefeitura, que deve contemplar o relatório com a avaliação da demanda habitacional, o mapa do entorno do empreendimento, a demanda por equipamentos e serviços gerada; e a matriz de responsabilidades com descrição das

medidas necessárias e cronograma de implementação. Assim, no caso do Jardim Helena, uma Estação de Tratamento de Esgoto teve que ser incluída no projeto da EC3, enquanto a prefeitura se responsabilizou pela construção de uma creche e uma quadra no bairro.

Apesar da CEF ser reconhecida pelo serviço de avaliação de imóveis, ele é o único desta fase que é terceirizado pela GIHAB estudada. Passados seis meses da avaliação do terreno, na fase de análise, a construtora pode solicitar nova avaliação. Este mecanismo permite que a construtora incorpore valorizações do terreno que já foi comprado, como fez a EC3. Após o fim da análise, com o parecer técnico da GIHAB junto com as outras áreas envolvidas favoráveis, a SR faz a contratação do produto como “Imóvel na planta”.

Além da própria construção, a empresa beneficiou-se assim, com o prolongamento da análise, por meio do reajuste do valor de contratação das unidades habitacionais e da valorização do terreno. Sobre isso, nota-se que, é parcialmente verdade, o argumento de que esta produção habitacional empresarial seja marcada pela rapidez, o que justificaria esse modelo. Como empresas, estas instituições da construção civil e do mercado imobiliário, mais precisamente, operam melhor as relações temporais envolvidas nos seus negócios imobiliários, sendo este um fator que pode alterar a rentabilidade dos empreendimentos. Então, se é possível conseguir maior rentabilidade ao negócio com a extensão temporal das análises, pela valorização dos terrenos ou por uma negociação dos contratos mais favorável às empresas, o processo de análise de projetos pode ficar mais longo sem o posicionamento contrário da construtora. Já no canteiro, com os serviços em andamento, a aceleração do ritmo de obra sempre representa maior rentabilidade para a empresa.

Nota-se também que este domínio das condições relativas aos tempos de especulação sobre a expectativa da produção e a produção mesma é proporcionado por uma forma organizacional que dividiu a construtora por áreas de atuação. A empresa percebeu que deveria se segmentar – em incorporação, construção e vendas – justamente ao constatar os ganhos que poderia obter na incorporação, os quais não percebia por focar-se na construção. Essa constatação, conforme relatado<sup>188</sup>, se deu quando a construtora comprou um terreno junto com “um amigo” e executou imediatamente a obra, enquanto “o amigo” simplesmente não mexeu no terreno. Ao fim, a construtora conseguiu uma lucratividade na produção que a deixou satisfeita até descobrir que “o amigo”, que simplesmente deixou o terreno valorizando, se beneficiou de uma

---

188 Conversa sem gravação, anotada no caderno de campo no dia 11.04.14.

valorização de 100%, o que significava algo em torno de R\$ 2,5 milhões, um valor na ordem de grandeza do lucro conseguido na construção pela empresa estudada. A partir de então, que a segmentação organizacional da empresa buscava conseguir a maior rentabilidade possível, em operações especulativas ou em investimentos produtivos, em cada etapa e segmento da produção.

### **Acompanhamento de obra**

Fora do processo da CEF, o PMCMV vai sendo construído pela prefeitura municipal como uma política social que trará benefícios a todos. É nesse espírito que a prefeitura começa a preparar a população da área da Savoy. A destinação das unidades do PMCMV à população da área da Savoy já era projetada, pelo menos, desde a assinatura do acordo com o DAEE e o governo do Estado. Para dar segurança a esta população, em relação à destinação das unidades habitacionais do empreendimento, conforme relato de morador<sup>189</sup>, eles foram levados à área de intervenção, chegando a conhecer as edificações voltadas ao mercado da EC3. Além disso, o gabinete começou a marcar algumas reuniões com a população do próprio Jardim Helena para falar sobre o empreendimento do PMCMV:

Você chama todas as pessoas, convida para a reunião, o prefeito vai, conversa com as pessoas, orienta, fala o que vai acontecer, fala os benefícios que chegarão na região. Porque, o Vila Helena é um bairro muito antigo, mas que também não prosperava, não tinha motivo para prosperar. É uma área muito pequena. Então, as pessoas agora... O Minha Casa, Minha Vida, vai ser também uma oportunidade para aquelas pessoas. Quem tem pequeno comércio vai vender mais. Então, o bairro vai ser mais movimentado. (Secretário de Assistência Social e Cidadania, 10.09.14)

Na instituição bancária, o acompanhamento da obra foi iniciado pelo corpo técnico próprio da CEF. Em geral, as obras do crédito imobiliário da GIHAB estudada são terceirizadas, mas na época da entrevista, o acompanhamento de obras com recursos do FAR, as únicas voltadas a famílias de até três salários mínimos, eram feitas pelo corpo técnico próprio. As vistorias para liberação dos recursos da obra são feitas mensalmente e acontecem de maneira mais rigorosa do que nas obras acompanhadas pelas prefeituras. As práticas de padronização e as determinações do PBQP-H operam nestas vistorias. Estes procedimentos são importantes já que, nas obras do PMCMV, não há a figura do fiscal responsável pela obra. Assim, o acompanhamento mais atento dos procedimentos construtivos adotados, alinhado com a normatização do PBQP-H, pode garantir, nesses casos específicos, certa segurança em relação ao término da obra e entrega das unidades

---

189 Em entrevista realizada no empreendimento, dia 11.12.14.

sem passivos para a CEF. Segue a descrição do acompanhamento de obra dada em entrevista:

As vistorias, elas têm como foco, além de checar a validade da obra, os controles técnicos, tecnológicos, de qualidade, etc e tal, sofisticados, através da verificação se os ensaios estão ok, se aqueles ensaios são referentes mesmo àquele empreendimento. Isso é checado na obra, quando a gente faz vistoria. A gente checa se aquele método executivo que está sendo feito no momento da vistoria, uma fotografia no momento que a gente vai, então a gente procura ir numa frequência maior do que na de mercado, uma vez por semana, no mínimo. A gente checa se aqueles processos que estão descritos no memorial descritivo, que é uma ferramenta que a gente acompanha, estão sendo aplicados. Se as marcas que estão descritas naquele memorial descritivo são as marcas de fato que a gente já aprovou no memorial descritivo na fase de análise. Então, se a gente aprovou aquelas marcas, então se são essas marcas ou se eles alteraram. Se houve alteração, a gente não paga até que seja analisada se aquela marca sub ou supera a anterior. Esse tipo de coisa a gente faz.

Se há coerência entre o que tá no projeto aprovado e entre o que está sendo executado, diferenças substanciais, a gente checa também. A gente é obrigado a checar e, se houver divergências, a gente também manda parar a obra. A gente checa questões de segurança dos empregados em geral, se está sendo usado EPI, equipamentos de proteção coletivos e individuais, também a gente checa. O efetivo na obra, para poder checar o descolamento do cronograma com a fase, para gente ver se a obra tá atrasada ou se tá adiantada, e se o efetivo na obra ele é suficientemente coerente no caso de obra atrasada para cobrir esse atraso. E se a obra atrasar mais de 30 dias, a gente não paga até que haja reformulação do cronograma com um plano de ataque coerente, e aí a gente checa o plano de ataque para ver se tá sendo aplicado ou não.

Que mais... Acho que é isso. Acho que estou esquecendo de alguma coisa. Falei, né, das questões de qualidade da obra, execução – a gente sempre tem que ter em mente que isso é multidisciplinar. Então, se está em fase de fundação, a gente checa os ensaios, a gente checa, cita se tá feita a fundação conforme o projeto, conforme o cálculo apresentado. A gente checa em fase de alvenaria se as impermeabilizações de um vazamento estão sendo corretamente aplicadas. A gente checa se os materiais dos blocos juntos, no caso de alvenaria estrutural, por exemplo, se as juntas estão gritantemente maiores ou menores. A gente checa o que isso implica em espaços maiores, rasgos nas paredes em alvenaria estrutural, a gente checa a quantidade e a gente manda parar e a gente solicita parecer do engenheiro responsável, para dar segurança de que aqueles rasgos não vão trazer maiores problemas. E é isso. [27.09.13]

O caráter do trabalho técnico de engenharia e arquitetura, como pode-se ver, difere bastante daquilo que se objetiva nos acompanhamentos das obras sob responsabilidade das prefeituras. Espera-se que o corpo de engenharia e arquitetura, terceirizado<sup>190</sup> ou com quadro próprio, se volte para diversas questões da organização do canteiro. Segundo o relatado, o acompanhamento técnico envolve a verificação: da correspondência dos controles técnicos padronizados com os serviços realizados (feito

190 A questão da terceirização por gerenciadoras é abordada profundamente na tese de Pulhez (2014), que apresenta um histórico do surgimento desse segmento de mercado da engenharia, problematizando a atual configuração do Estado, que exerce suas atividades conjugando profissionais de setores privados numa reconfiguração simultânea do estatuto do trabalho de profissionais da engenharia e arquitetura.

pelos relatórios de ensaios tecnológicos), da conformidade entre técnica e especificações executadas nos serviços e projetos, das condições de trabalho e segurança do trabalho (principalmente a utilização de EPI<sup>191</sup>, segundo normas reguladoras do Ministério do Trabalho e Emprego, destacando-se o PCMAT<sup>192</sup>) e da relação entre os operários efetivos na obra e cronograma de obra. Os procedimentos de gerenciamento mobilizados na operacionalização desses programas são ainda mais extensos do que as tarefas lembradas. Eles também ocorrem em relação a: limpeza do canteiro; locação de obra; correta utilização do diário de obra; armazenamento, transporte e manipulação dos materiais; compatibilidade dos materiais estocados e as etapas de obra; verificação do controle dos estoques e dos serviços executados.

Tratam-se de práticas que saem do eixo de acompanhamento focado nos avanços físico-financeiros, como observado no acompanhamento da GIGOV, e entram num campo de práticas gerenciais que se voltam à verificação da padronização dos processos no canteiro. É possível entender a importância dessa padronização nas observações da pesquisa de Shimbo (2010):

se os materiais e os componentes são praticamente os mesmos em todos os canteiros, se sua disposição já está definida previamente no projeto executivo-padrão, as atividades e os gestos dos trabalhadores que realizam as obras podem ser praticamente os mesmos em todos os canteiros. Há, portanto, uma padronização dos procedimentos de execução e das atividades dos canteiros. Dessa forma, depurando ao máximo o que deve ser o “modo ECP” de execução das atividades, torna-se muito mais fácil a aplicação de um rígido sistema de controle do trabalho no canteiro de obras.

Para que esses diversos graus de padronização se realizem e que ocorra a padronização final do processo de produção, são necessários também diversos instrumentos de prescrição das atividades e, ao mesmo tempo, um sistema de verificação da realização dessas atividades e do consumo de materiais.

Assim como a padronização dos processos de produção, o controle dos estoques de materiais possibilita os ganhos de escala nos empreendimentos populares, comprovado, na descrição de Shimbo (2010), pela importância que o almoxarife assume ao lado das figuras já reconhecidas do engenheiro e do mestre-de-obras. Os “instrumentos de prescrição e controle”, a chamada “bíblia” dos detalhes construtivos – ferramenta importante para a padronização construtiva – ou o “livro TIM” (Tabela de Inspeção e de Armazenamento de Materiais) – que se volta para o controle dos estoques de materiais e seus fluxos de entrada e saída – compõem os procedimentos gerenciais adotados nas obras por parte das construtoras que são verificados pelo corpo técnico da

---

191 Equipamento de Proteção Individual.

192 Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção.

CEF. Dessa maneira, a velocidade da obra depende desse fluxo de materiais e também dos processos de padronização, explicando o acento dado a essas verificações no acompanhamento do corpo técnico da GIHAB.

Para a empresa do PMCMV Jardim Helena, os empreendimentos do FAR representam um fatia muito grande do faturamento da empresa em alguns poucos projetos. Por isso, se as grandes empresas poderiam fazer experimentações de novas tecnologias e técnicas (construtivas e organizacionais) em certos canteiros do PMCMV FAR, por não haver risco financeiro envolvido nesta produção, no caso da construtora de médio porte do PMCMV Jardim Helena, não haveria esse espaço. (Shimbo, 2010; Baravelli, 2014) Contudo, os processos de padronização já testados estão presentes e é neste contexto que esta construtora pode declarar que a produção dos canteiros se trata de “uma indústria” ou que as vantagens da atuação nessa faixa de renda decorrem de uma “obra rápida, barata e com expertise, senão se arrebeta” (11.04.14).

Para além do ritmo de obra, as práticas adotadas pelo corpo técnico da GIHAB se mostraram focalizadas na verificação de uma regularidade das obras do ponto de vista de padronizações e normatizações construtivas com o objetivo de garantir que o empreendimento seja finalizado não só no tempo previsto, mas também, com alguma qualidade construtiva. Os procedimentos adotados se voltam ainda para a qualidade, mesmo que limitada, na medida em que os problemas nas unidades habitacionais revertem sobre a imagem do programa, ou seja, sobre a imagem do governo federal e devem ser assumidas pelo banco.

Em resposta às diversas denúncias de problemas construtivos identificados em obras, a CEF criou a ação “Caixa de olho na qualidade” que, na rotina dos arquitetos e engenheiros, obriga a vistorias semanais e o atendimento de reclamações relativas a obras recebidas por meio de um número 0800 criado em março de 2013.<sup>193</sup> Na inexistência de planejamento e coordenação de ações<sup>194</sup>, nem sequer nos moldes empresariais pregados nos canteiros, o PMCMV passou então a contar com procedimentos gerenciais para administrar os problemas em suas unidades habitacionais, condomínios e conjuntos

---

193 Ver <http://oglobo.globo.com/rio/caixa-anuncia-que-vai-radicalizar-com-construtoras-do-minha-casa-minha-vida-7956309> e <http://mcmv.caixa.gov.br/kit-da-acao-caixa-de-olho-na-qualidade-do-mcmv-comeca-a-ser-distribuido-aos-beneficiarios/> (recuperados em julho de 2013)

194 Na realidade, há um processo de padronização de procedimentos nacionais, como em todos os processos do banco, que passa pela unidade matriz em Brasília. Esta unidade é responsável pelas normatizações dos programas, colocando em conformidade as normas do MCidades com a instituição bancária; pela centralização dos dados referentes aos projetos do programa e pela mediação, quando necessária, do corpo técnico da ponta do banco com o MCidades.

construídos após as evidências de diversos problemas construtivos em obras que surgiram nos grandes meios de comunicação e em processos do Ministério Público. No “Caixa de Olho na Qualidade”, foi criado um canal de atendimento e determinadas vistorias semanais, não só em resposta ao recebimento mensal dos boletins de medição. Com esta ação, a CEF cadastra as empresas com mais de 5% de reclamações sobre vícios construtivos no Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas com Relacionamento com a Caixa (CONRES), impedindo novas contratações. A ação tem uma série de problemas e a percepção dos técnicos é negativa. As vistorias semanais estão sendo terceirizadas por não haver quadro para realizá-las, havendo um questionamento quanto ao exercício de um acompanhamento que não chega ao ideal de fiscalização, com a utilização de instrumentos e rotina adequada, mas que se apresenta como capaz de resolver os problemas de obra.

Desta maneira, com o acompanhamento que afirma o gerenciamento de obra no novo canteiro da produção imobiliária sob organização industrial com ferramentas gerenciais que identificam as empresas com problemas de obra, é possível dizer que a CEF atua promovendo a extensão do mercado com um determinado padrão – não se trata de promover qualquer empresa privada, mas uma com uma organização específica – que se justifica na norma da concorrência que referencia o capital mundializado.

Voltando ao recorte específico no Jardim Helena, pode-se afirmar que o acompanhamento técnico não passou por esses problemas. Trata-se de uma obra exemplar entre as obras do PMCMV nos municípios à oeste da RMSP que pude conhecer. O canteiro visto por mim, relatado por diversos técnicos e registrado na tese de Baravelli (2014)<sup>195</sup>, possui uma organização incomum. O projeto se salva das tipologias-padrão da forma-condomínio envolvidas nesse processo de padronização descrito acima, mas comparando a qualidade construtiva destes condomínios com os condomínios do PAC, a diferença é gritante nas estruturas e nos acabamentos.

As dificuldades, portanto, se encontram nas atribuições da prefeitura. No transcorrer das obras, a prefeitura de Carapicuíba deveria ter começado a fazer o trabalho técnico-social formalmente determinado pelo MCidades. A seleção dos beneficiários deve começar quando a execução da obra alcançar 50% e a SR deveria fazer o aviso à prefeitura. É nesta questão, juntamente com os compromissos de equipamentos, que a intervenção começa a apresentar problemas na operacionalização.

---

195 Para um aprofundamento sobre o trabalho no canteiro, sua organização e gestão, nas obras do PMCMV – Faixa 1 da RMSP, ver, novamente, a tese de Baravelli (2014).

Ou na expressão de representante da construtora do Jardim Helena, é isso que “impacta o negócio” (11.04.14). Vale notar que, para solucionar o problema dos equipamentos em outra obra do PMCMV, esta construtora resolveu, conforme relatado, fazer os projetos necessários ao empreendimento, ao invés de deixá-lo sob responsabilidade do poder público. Desta maneira, a contratação das habitações seria realizada conjuntamente com os equipamentos, buscando evitar atrasos na entrega das habitações. Se a questão dos equipamentos poderia ser solucionada assim, caso a contratação dos condomínios do PMCMV tivesse ocorrido desta maneira, a seleção dos beneficiários é atribuição específica da prefeitura.

### **Seleção de beneficiários**

Um objetivo desta análise é mostrar como a realização deste modelo de política habitacional passa não só pelas determinações do econômico, como pela gestão do social que se determina nas normativas nacionais de uma maneira e são incorporadas nas realizações das prefeituras de uma outra forma. Nas normativas nacionais, o trabalho social foi se constituindo e se complexificando dentro do programa com o decorrer dos anos. Formalmente, a participação da prefeitura foi aumentando não só como forma paliativa de contornar os efeitos urbanos das demandas criadas pelas novas habitações de interesse social implantadas em áreas sem infraestrutura. A maior participação das prefeituras, determinada pelas portarias do MCidades, tende a direcionar um tipo de abordagem dos poderes públicos locais sobre as populações que as insere num conjunto de políticas sociais do governo federal e as enquadra num certo modo de vida. Esta abordagem inicia com o processo de seleção dos beneficiários que, como já apresentado, passa por um sorteio do cadastro municipal, cujo traço determinante é o impedimento da concentração de famílias vindas de uma mesma área.

Esta determinação do processo de escolha parece ter criado conflitos no município de Carapicuíba por motivos diferentes dos problematizados por esta pesquisa (rompimento dos laços comunitários e sociais nas mudanças dessas famílias). Ainda que o trabalho social tenha se constituído como uma parte essencial do programa, na divisão especializada dos trabalhos internos da CEF – área de negócios, área técnica de arquitetura e engenharia, área de trabalho social – o trabalho social é marginalizado entre os processos geridos pela área negocial do banco. Isso não ficou muito claro na pesquisa, mas parece ter sido um dos fatores para os atrasos na seleção de beneficiários.

Como visto, a CEF deve avisar a prefeitura sobre a necessidade de seleção dos

beneficiários quando a obra atingir 50%, orientando-a sobre o processo a ser adotado. Neste empreendimento, isto, aparentemente, não ocorreu nos tempos previstos, explicando a organização tardia dos beneficiários pela prefeitura e o desconhecimento das regras de seleção do programa. Diferentemente do PAC, em que havia uma empresa especializada no gerenciamento social, possibilitando um conhecimento melhor de normas e procedimentos, neste empreendimento do PMCMV, a prefeitura utilizou quadro próprio da Secretaria de Projetos Especiais Convênios e Habitação (SPECH), com uma equipe de trabalho social paralela à Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) que agiu de maneira localizada sobre a seleção de moradores.

Assim, a Portaria nº 595<sup>196</sup>, que estabelece as regras de seleção dos beneficiários do programa, limitando a demanda escolhida pela prefeitura à 50% das habitações foi conhecida tardiamente pela prefeitura. Não era nenhum segredo que a prefeitura, desde o início, tinha a intenção de levar aos condomínios, famílias removidas de área adjacente à Lagoa de Carapicuíba e da favela da Savoy e ela havia mobilizado a seleção para preencher toda a demanda com essa população. Ao tomar ciência do processo, a prefeitura se adequou às regras do programa, mas isso foi tardiamente.

Juntamente com o desconhecimento destas regras, uma cena vivenciada por mim na prefeitura, dá pistas sobre o caráter do processo de seleção mobilizado. Ao identificar uma moradora que seria indicada como representante da população da área de favela a ser beneficiada pelo PMCMV, questionei como ela havia chegado àquele assentamento. A resposta foi mais ou menos assim: “o vereador, aquele... [que naquele momento era deputado] ... mandou invadir, disse que seria mais fácil da gente conseguir uma casa”. Em seguida, outra fala, de quem trabalha na prefeitura com o processo de seleção, complementou a informação recebida: “não, você não achará aqui nenhuma liderança genuína”. As relações clientelistas foram sendo esboçadas, também neste recorte empírico, através de declarações como estas.

De qualquer forma, a limitação colocada pelas regras do programa fez com que a SPECH fizesse uma primeira seleção de famílias destas áreas e, depois, fosse obrigada a organizar um sorteio da demanda habitacional cadastrada na prefeitura. No fim, as famílias que se mudaram foram as famílias removidas da área de intervenção da Favela do Chiclete, contempladas inicialmente com o bolsa aluguel; da Savoy e do Porto de Areia, mas somente limitados em 50% da demanda. Foram entregues 516 unidades

---

196 Portaria nº 595 do MCidades, de 18 de dezembro de 2013. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.

habitacionais de dois condomínios em outubro de 2014 e o último condomínio ainda aguarda a entrega aos selecionados, mesmo que o sorteio de apartamentos já tenha sido realizado em fevereiro de 2015.

### A constituição de condomínios

A entrega das unidades habitacionais não possibilita simplesmente o acesso à habitação, mas, de maneira abrangente, a inserção obrigatória das famílias mais pauperizadas numa forma de habitar, proporcionada não só pela política habitacional, mas também por um conjunto de políticas sociais que se conjugam. Daí a necessidade do trabalho social inserido nesse conjunto de políticas sociais. A realização da forma-condomínio não é tão somente a realização de uma forma-mercadoria considerada na sua face estritamente econômica pelos aspectos já citados da construção em escala e padronização construtiva. A forma desta construção padronizada em escala cria formas de urbanização por enclaves ao se instalar em malhas urbanas de pequenos lotes, criando, no mesmo processo, segregações territoriais entre o tecido existente e as novas intervenções. Esta forma produtiva só se completa ao se constituir socialmente como condomínio e ser subjetivada.

No contexto geral, a inserção dessa população nas políticas sociais do lulismo representou uma inserção precarizada na economia.<sup>197</sup> De um lado, promovendo a inserção das camadas mais empobrecidas no mercado de trabalho formal de baixa remuneração e estimulando as formas de *self-help* nos programas de geração de renda que estabelecem o trabalho autônomo e precário como alternativa à miséria absoluta – ações para as quais se direcionarão o trabalho social realizado nos condomínios do PMCMV. De outro lado, pelo acesso ao consumo, que é anunciado no PMCMV pela linha de crédito para compra de móveis do cartão “Minha Casa Melhor”, possível a todos aqueles beneficiados do programa.

A constituição desses condomínios como política habitacional se relaciona assim com esse contexto. À vida pauperizada na periferia, vão se agregando abordagens empresariais sobre os sujeitos pela inserção econômica no mercado de trabalho e consumo e pelas novas habitações que até então se voltavam às classes médias. A extensão da forma condominial às camadas mais pauperizadas significa assim, não só a extensão de uma fórmula imobiliária, mas a extensão de uma forma de vida agregada que nega a vivência pública, articulando os discursos conhecidos da segurança. A fala de

---

197 Conforme Singer (2012).

uma pessoa moradora do novo condomínio (11.12.14), ao abordar os problemas existente, aponta para estes aspectos:

Problema, assim, a gente teve esses tipo de problema, que nem eu relatei agora, de madrugada, os policial vindo, batendo de porta em porta, querendo forçar a entrada, que é uma coisa errada, por mais que ele tenha uma denúncia, ele tem que falar aonde que é a denúncia, em que apartamento que é, e ir naquele. E não sair querendo olhar em todos apartamentos. E, a questão nossa aqui, o que a gente estava brigando mais, é a questão da segurança, né? Porque, aqui é uma nova comunidade, né? Então, tem a comunidade que era lá de baixo, então, tinha o pessoal de lá que já... O pessoal do chiclete. Então, eles estavam aí, esses portão era aberto, não tava com motor ainda, não tava sempre fechado. Então, eles tavam ficando tudo aqui. Aí, eles tavam usando droga, vendendo também. Aí, eu fiquei, desde o começo, sempre no pé da construtora, pra quê? Pra colocar o motor do portão, entregar a guarita pra gente, pra gente poder trancar e ter o controle de acesso somente de morador, porque do jeito que tava aberto, tava entrando qualquer um.

(...) Nós fizemos as reuniões com os morador, aí encontramos uma empresa de segurança, pra fazer só o controle de acesso nosso, por enquanto. Até a gente virar aqui um condomínio, porque o nosso CNPJ ainda não saiu, a prefeitura tá contratando uma administradora, durante o ano vai ser da prefeitura, com apoio da Caixa, os acordo que eles fizeram pra dar suporte aqui pra gente.

Por este relato, fica evidente que ainda se trata de uma população coagida entre a violência policial e a do tráfico e, num primeiro momento, a fala parece apontar para uma saída esclarecida. Contudo, em seguida, toma-se o rumo do discurso da segurança, articulando a divisão existente entre a população da área. Os moradores da Favela do Chiclete viram “o outro” no condomínio ocupado por ex-moradores de favela. Cria-se uma vida em comum possível somente dentro da organização condominial em que a normatização é propriamente empresarial, uma associação de interesses. Fora do condomínio, a vida comum se constitui não pela agregação, mas pelo corte entre grupos sociais cada vez mais segmentados.

É desta maneira, por uma forma que é econômica, gestonária, objetivante e subjetivante, que a forma condominial cria, no território, segregações socioespaciais dentro das segregações já existentes. No mesmo processo, recria nas subjetividades, indivíduos que expressam algo muito semelhante às lógicas de ação que estruturam as práticas empresariais abordadas acima, formas que generalizam o mercado centrado no dispositivo da concorrência como normatividade.

## Notas parciais

No PMCMV, a produção de habitação social a partir de projetos de construtoras e a inexistência de um responsável do poder público formalmente instituído para o

acompanhamento e fiscalização da obra são os primeiros elementos destacados que possibilitam uma velocidade de obra incomum em obras públicas, por um lado, e um aprofundamento do empresariamento da produção de habitação de interesse social – que não passa por regulação na sua realização, nem na escolha do projeto e implantação, nem da empresa construtora – por outro lado. Nos critérios de mercado, a produção habitacional do PMCMV é mais eficiente do que a produção imobiliária feita com a gestão do setor público. A eficiência se remete aí aos ganhos lucrativos dos agentes envolvidos e, em contrapartida, rapidez de processos e execução para o poder público que encontra dificuldades na utilização de recursos em obras, as quais dependem de qualificações técnicas e administrativas das prefeituras. A obra ficou pronta em menos de dois anos e, se as unidades ainda não foram completamente entregues, isto decorre do processo de seleção de beneficiários que recai sobre a prefeitura municipal.

Do ponto de vista da CEF, o fato do programa permitir a contratação de construtoras para a produção habitacional diretamente pelo banco, faz com que a política habitacional para baixa renda entre na lógica bancária de contratações de crédito imobiliário. Ocorrem ainda as análises técnicas pautadas na relação físico-financeira na aprovação, contratação e liberação de recursos, mas em diferente contexto. Gerentes de agências, gerentes de negócios e seus superiores estão visivelmente mais presentes nas negociações destas contratações, controlando os processos que, no caso do PAC, ficavam, de fato, sob responsabilidade da unidade técnica de arquitetura e engenharia. Internamente à instituição, o programa habitacional é determinado por metas financeiras e por uma racionalidade concorrencial que cria conflitos com as análises técnicas.

A instituição estatal que operacionaliza o PMCMV não se distancia muito da racionalidade dos agentes da construção civil e do mercado imobiliário. Uma evidência desta aproximação é a reestruturação institucional recente que duplicou as unidades de arquitetura e engenharia para criar unidades focadas em repasses e financiamentos de infraestrutura do governo federal (GIGOV) e unidades focadas nas linhas de crédito imobiliário (GIHAB). Com esta lógica empresarial e financeira dominante, no canteiro de obras, aquela figura do fiscal que se colocava na outra intervenção, representando a regulação do poder público nas três esferas, desaparece até como projeção. Esta figura some com o surgimento de padronizações e normalizações de processos instituídos por métodos de gestão empresarial. Este é o tipo de regulação<sup>198</sup> que opera nas instituições

---

198 Ao invés de pensar nesses processos como desregulamentação, consideramos que esses procedimentos adotados são sim uma espécie de regulação, num registro completamente diverso que foge de princípios legislativos generalizadores, mas que vão sendo inseridos como

quando entra em campo a ideia de uma atuação institucional em que, fora dos canteiros, os agentes são gerentes de negócios e RCMs que possuem como função a “viabilização” ou “facilitação” dos projetos habitacionais, vistos como produtos de negócios. Não só a CEF, como as prefeituras agem fazendo prospecções ou tornando-se “viabilizadores” dos empreendimentos numa mistura de interesses político-partidários e lógicas econômicas de ação.

De uma racionalidade técnica, que se relaciona com processos de gestão empresariais, mais talvez com a organização burocrática do processo produtivo; entra-se numa racionalidade empresarial focada na prospecção de negócios, no campo propriamente do mercado. Isso porque muda-se a concepção do lugar do Estado em relação ao mercado. O Estado que ainda guardava para si um lugar externo ao mercado – ou como regulador da economia e das relações de trabalho, ou como produtor em determinadas áreas monopolizadas – passa a operar numa lógica interna e no mesmo patamar dos agentes do mercado, competindo com eles, não para suprimi-lo, mas para estendê-lo. Obviamente, o Estado se mantém como regulador da política habitacional, ainda que cedendo espaço para os grupos econômicos de poder, mas esta outra lógica de ação, constituindo meios jurídico-institucionais e conformando um regime de verdade, que determinará o caráter desta política habitacional.

Se no PAC há um registro de uma racionalidade técnico-burocrática, tentativas de implementação de processos e práticas de acompanhamento físico-financeiro que se colocam num contexto de utilização do orçamento público regulado ainda por LDO e lei de licitações – mesmo que essa regulação a todo tempo queira ser ultrapassada por exceções como ao regime diferenciado de contratações ou às liberações do dinheiro público sem aferição – no PMCMV, surge uma racionalidade negocial competitiva. Esta racionalidade é determinada no arranjo normativo dos programas, primeiramente, pelo modelo que se baseia na oferta de empreendimentos por empresas privadas, sem a regulação de processos licitatórios. O que seriam os processos burocráticos não têm mais tanta relação com um ordenamento jurídico-normativo da esfera pública – ainda que estejam ali presentes na verificação da regularidade institucional das empresas ou na prestação de contas da utilização do dinheiro público – mas existem tanto numa lógica empresarial específica da CEF, de verificação das condições de risco financeiro das operações, buscando-se prever a capacidade das empresas de realizarem os empreendimentos e não darem prejuízo aos negócios, quanto na nova racionalidade

---

forma de posicionar o Estado em relação ao mercado.

governamental que apresenta como objetivo a extensão do mercado, com a modernização de processos de gestão empresariais.

Sintetizando a leitura destas práticas, pode-se dizer que as ações da CEF no caso do PMCMV são pautadas pela ideia da reforma gerencial de que o Estado deve intervir no mercado para promovê-lo, modernizando-o segundo o contexto recente dos processos econômicos de financeirização e mundialização do capital, o que se expressa na inserção do país como plataforma de valorização financeira internacional. Este seria o objetivo ou a finalidade da intervenção estatal. Também, são pautadas pela ideia de que este papel de promoção do mercado pelo Estado só pode ocorrer numa situação em que este Estado se apresente enquanto empresa, nas condições de concorrência delas. Esta seria a forma pela qual o Estado deveria intervir no mercado. Finalmente, agindo como empresa e promovendo o mercado, cujo modelo é definido pela concorrência, a instituição estatal acaba se colocando nas condições do mercado, inserindo-se em suas lógicas. Esta seria a normatividade reafirmada e promovida.

Pode-se perceber assim, como o empresariamento que nos referimos neste momento, tem relações com o empresariamento colocado na política habitacional do BNH, mas opera de maneira bastante distinta. O empresariamento que se colocava no BNH operava ainda numa distinção clara entre esferas estatais e públicas e era pautado por uma racionalidade administrativa dos processos produtivos industriais. O empresariamento se referia mais ao espaço deixado às instituições privadas do que a ações realizadas no mesmo patamar. O caráter da produção territorial da política habitacional também muda dos grandes conjuntos para os condomínios habitacionais reproduzidos na periferia metropolitana de São Paulo.

A segregação socioespacial que marcava a paisagem metropolitana, é reconfigurada na multiplicação dos enclaves condominiais padronizados – com edifícios adensados nos limites máximos, quando habitações de interesse social, e menos adensados, quando voltados para o mercado popular. Os investimentos estatais vão possibilitando ao mesmo tempo uma generalização de uma forma-condomínial nas periferias metropolitanas, como novas segregações socioespaciais dentro das já existentes. Seguindo as segmentações do mercado por faixas de renda, o território será segmentado, novamente, nos limites da segregação socioespacial pela reprodução da forma condomínial, em roupagens diversas conforme as camadas de renda objetivadas.





## Notas finais

Ao longo desta dissertação, apresentamos duas intervenções distintas e coexistentes no âmbito da política habitacional recente. Por meio delas, tentamos delinear o caráter das ações da CEF enquanto agente da política habitacional, buscando fazer algumas problematizações. Estas problematizações tentaram relacionar as ações do Estado e suas instituições, as políticas habitacionais e os territórios e subjetividades produzidos.

O esforço feito permite que agora tenhamos alguns comentários que, juntamente com a síntese da Tabela 8, possam esclarecer, eventualmente, algumas questões que não tenham se explicitado tão nitidamente no desenvolvimento do texto. Sinteticamente, talvez seja necessário expor a relação que verificamos entre os dois direcionamentos da CEF às políticas habitacionais.

No primeiro estudo, do PAC, as ações do banco se voltam às instituições públicas e ainda possuem uma norma jurídico-normativa própria dos mecanismos clássicos de ação Estatal, além de uma racionalidade tecnico-burocrática como formas determinantes. Se elas titubeiam com excepcionalizações (nas decisões de orçamento com o mecanismo de PPI, nas licitações com o RDC, nas liberações financeiras que ocorrem sem aferição) é porque um outro campo de práticas, que tende a se generalizar desde os anos 1990 com a Reforma do Estado, opera conjuntamente. Estas práticas vêm propriamente do mercado, em que o dispositivo normativo não gira mais em torno de formas generalizantes, mas sim, em torno da excepcionalidade da concorrência (Foucault, 2004; Dardot & Laval, 2010). Seria esta lógica que estaria colocada na outra vertente de atuação da CEF, direcionada às empresas no PMCMV.

Ambas as racionalidades se apresentam conjuntamente, entrecruzam-se e conformam o que seria o lugar das práticas da instituição bancária. Um lugar que projeta um certo tipo de modernização relacionada à abertura de mercados que se impõe tanto sobre as instituições públicas, quanto sobre as instituições privadas. Trata-se da projeção de um mercado cujo objetivo de expansão está colocado na modernização da máquina pública até os municípios periféricos e na modernização empresarial até as pequenas e médias empresas. Mais além, objetivo que se coloca no estabelecimento de práticas, concepções e abordagens empresariais que transformam uma forma-empresa relacionada à financeirização num consenso em diversos níveis e esferas: nas políticas habitacionais e

urbanas, nas instituições públicas locais, nas empresas de organização ainda familiar, nas subjetividades de empregados e populações beneficiárias das políticas habitacionais e sociais.

Assim, a CEF como agente da política habitacional pode ser entendida nessa dupla atuação sobre as instituições públicas locais e privadas, mobilizando instrumentos que podem ser caracterizados como burocráticos, técnicos, gerenciais ou gestores. Tomadas isoladamente, as ações da CEF na sua qualidade gestora são difíceis de serem visualizadas. Foi preciso tomar certa distância, identificar as configurações das relações entre agentes e os efeitos sobre o espaço para concluir que, se as repercussões das ações do banco nas instituições públicas não podem ser dissociadas de suas ações sobre o ambiente de mercado privado; estas duas vertentes de ação não podem ser dissociadas das políticas gestoras levadas mais adiante pelas prefeituras municipais. A habitação se constituirá na presença das famílias moradoras que serão organizadas pelo condomínio, fazendo com que as formas de produção empresarial de habitação produzam também subjetividades.

Desta maneira, uma dimensão gestora surge no desenvolvimento e paralelamente às propostas econômicas. Para que as ditas modernizações se configurem, na medida do possível, elas precisam ser consensuais, mobilizando subjetividades e instaurando as suas formas nas práticas dos sujeitos. O mecanismo pelo qual consensos são alcançados não são propriamente ideológicos, ainda que se conjuguem às ideologias. A partir da política habitacional, que se articula com outras ações estatais, são constituídos consensos em torno de formas empresariais pelo estabelecimento de uma organização de uma população pauperizada sob a forma condominial – ou seja, normalização de um modo de vida em que a ideia de coletividade só se apresenta enquanto conjugação de interesses individuais; pelo acesso a outras políticas sociais que auxiliam na gestão dessa população, como o Bolsa Família, ou colaboram com a extensão de uma normatividade empresarial e naturalização das lógicas do mercado pelos serviços públicos, como o PROUNI; pela inserção em circuitos financeiros de crédito que responsabiliza trabalhadores autônomos e precarizados por sua própria condição.

Nos seus limites, entretanto, estas formas de gestão não são suficientes e convivem com as técnicas disciplinares e punitivas – que, no caso específico e no contexto geral, envolvem as práticas de coerção policial e a militarização nas periferias. É em meio a esse conjunto de técnicas de governo que indivíduos e grupos se tornam

governáveis, conjugando-se o estabelecimento de uma racionalidade subjetiva capaz de produzir o “governo de si” com técnicas disciplinares. Como pensado por Foucault, trata-se de governar e tornar governável.

Finalmente, é possível dizer que as ações da CEF encarnam e configuram-se numa racionalidade governamental neoliberal, como definida por Dardot & Laval, mas somente podem ser entendidas neste sentido totalizante de racionalidade se tomadas em conjunto com a governamentalidade subjetivante. Governamentalidade objetivante do mercado produzida na política habitacional e subjetivante da população pelas práticas difundidas no trabalho entre os técnicos, operacionais e gerentes do banco e pela norma empresarial instituída entre beneficiários da política habitacional na constituição dos condomínios.

**Tabela 8 – Síntese dos estudos do PAC Cadaval e PMCMV Jardim Helena**

	PAC Cadaval	PMCMV Jardim Helena
Lógicas gerais	Jurídico-normativa / Estatal	Normalizações internacionais / Empresarial
	Excepcionalização jurídica	Generalização do mercado
	Econômico-política	Financeira-gerencial
	Gestionária, focalização social	Gestionária, empresarial
	Seleção poder público	Seleção de mercado
Lógicas de ação estatal no acompanhamento CEF	Modernização gerencial das instituições públicas	Modernização das empresas da construção civil
	Planejamento urbano	Estratégias do mercado imobiliário
	Gestionária em relação aos recursos do OGU	Negocial para promoção da concorrência
	Físico-financeiro, andamento da obra	Físico-financeiro, padronizações e procedimentos técnicos
	Ferramentas de gestão: metas e acompanhamento do cronograma	Ferramentas de gestão: metas, acompanhamento do cronograma e Caixa de Olho na Qualidade (canal consumidor, listas de empresas irregulares)
Paradigmas profissionais	Fiscal	Viabilizador, negociador
Padrão de urbanização	Consolidação das relações socioespaciais existentes	Reprodução da segregação no contexto periférico
	Obras públicas	Empreendimentos imobiliários
	Regularização fundiária	Produção habitacional
	Condomínio e favela urbanizada	Condomínio
	Urbanização consolidada	Área em urbanização

Ao fim desta dissertação, pode-se também apontar as limitações deste trabalho por aquilo que daí possa ser desenvolvido futuramente. Em relação à análise institucional da CEF, uma série de estudos em diversas direções poderiam ser desenvolvidos: o levantamento histórico sobre o lugar e o papel da instituição na política habitacional desde 1986, de maneira a tornar possível uma análise aprofundada do que foi apresentado apenas de maneira panorâmica no primeiro capítulo; a análise das continuidades e rupturas das práticas do corpo técnico de engenharia e arquitetura do BNH à CEF, possibilitando uma melhor visão sobre a constituição desse corpo profissional; a verificação das práticas desta instituição a partir de outros pontos e escalas de observação, que permitiria situar o recorte empírico no quadro geral com maior precisão. São desenvolvimentos possíveis que poderiam, inclusive, reposicionar as considerações que foram aqui feitas.

Indo em direção ao território de Carapicuíba e, ao mesmo tempo, às possíveis dissonâncias no horizonte político e social, merece atenção um outro projeto habitacional não inserido na reflexão da dissertação<sup>199</sup> por ainda configurar uma incipiente proposição. Trata-se de um projeto do MTST, talvez o mais importante movimento social urbano por habitação na atualidade. O movimento surgiu a partir de um grupo de militantes do MST em 1997, sendo que sua projeção recente se deve às ocupações realizadas no contexto das manifestações de 2013.

As condições ainda embrionárias do projeto que está sendo reivindicado por uma ocupação do movimento não permitem, até então, um estudo conforme aquilo que se propôs nesta pesquisa: a análise da produção habitacional por meio das práticas adotadas pela CEF. Contudo, o projeto merece alguma problematização ainda aqui nestas notas finais pelas questões que suscita num momento de esgotamento da política social lulista. Certamente o movimento social possui ampla capacidade de mobilização, mas cabe perguntar sobre o sentido para o qual aponta.

A reivindicação por habitação do PMCMV pelo MTST em Carapicuíba começou por meio da ocupação de uma área de ZEIS na Granja Viana em setembro de 2014.<sup>200</sup> Desde a ocupação, o movimento social tem se reunido com prefeitos, vereadores, gerentes da CEF e o proprietário do terreno, reivindicando condições para a construção de cerca de mil unidades habitacionais na área, provavelmente na modalidade Entidades.

---

199 A não ser numa breve nota no capítulo 3.

200 A área está localizada a, aproximadamente, 3,5 km de distância da intervenção do PMCMV Jardim Helena e pode ser vista no mapa de Carapicuíba que apresentamos nesta dissertação.

Na entrevista de uma jovem coordenadora do MTST<sup>201</sup>, o projeto habitacional e urbano proposto ainda não estava claro, mas o objetivo da ocupação, assim como a relação desta com a participação do movimento na definição do plano diretor, foi expresso da seguinte maneira:

Quando a gente ocupa, a ideia é a gente trazer à tona o problema que a cidade tem. E qual é o problema que a cidade tem? A cidade, ela não é para todo mundo, ela é excludente, né? Ela segrega, transforma as periferias num lugar onde não tem acesso, as pessoas não têm acesso a direitos mínimos, básicos, de dignidade humana. E deixa um centro econômico que cria um distanciamento entre as pessoas que têm direito e as pessoas que não têm. Para mim, a ideia da ocupação é essa. Aí, quando a gente vai construir o que é o plano diretor da cidade, é uma forma de colocar dentro de um parâmetro legal, uma outra possibilidade de fazer uma política urbana, ou de criar uma política urbana. Só que, as relações que existem na sociedade, elas são completamente desfavoráveis para as pessoas que são pobres, para as pessoas que são trabalhadores. Quem tem o poder sobre isso são as grandes empresas, as construtoras e tal. E, no plano diretor, a gente teve a possibilidade de colocar algumas áreas... (05.12.14)

Ainda que haja pouca informação, é possível assim fazer algumas observações sobre o projeto habitacional proposto e a perspectiva de uma alternativa à atual política urbana conforme enunciado pela militante. Primeiramente, analisando o argumento da citação, é necessário notar que mesmo que o conjunto habitacional que se deseja construir esteja inserido numa área valorizada, é difícil afirmar que esta ocupação específica ponha em evidência a segregação de maneira negativa. Como no caso do PMCMV Jardim Helena, ainda estamos falando de uma periferia: são condomínios fechados em áreas valorizadas ao lado de favelas e loteamentos populares, todos sem acesso a equipamentos e serviços públicos, dos quais, o primeiro grupo pode prescindir, mas não os outros. O projeto tampouco se coloca de fato contra as tendências do mercado imobiliário. Já há algum tempo, alguns agentes deste mercado na área chamada de Granja Viana vêm produzindo empreendimentos voltados aos segmentos de menor renda, como exemplo, os próprios empreendimentos da construtora do condomínio do PMCMV analisado nesta dissertação.

Nas ações realizadas pelo MTST para viabilizar o empreendimento, fica também evidente a dificuldade de contraposição à estrutura fundiária de concentração e especulação existente. Em abril, o movimento social reivindicava, na Câmara Municipal de Carapicuíba, a mudança do plano diretor no que diz respeito à altura máxima permitida para os edifícios construídos na área de projeto. Atualmente, é possível construir edifícios até cinco pavimentos e o MTST propõe a construção de edifícios com doze pavimentos para que seja possível, sem questionar os valores do terreno, viabilizar o

---

201 Entrevista realizada em 05.12.14.

empreendimento segundo as regras do PMCMV. Já que o valor pago pelo terreno em relação ao valor total de unidades a serem construídas não pode ultrapassar 15%.

Desta maneira, se a participação do movimento para a destinação de glebas às ZEIS na época de aprovação do plano diretor municipal poderia ser compreendida como um avanço contra a especulação, a tática de buscar alterar a legislação – sem em nenhum momento questionar a especulação fundiária que determina o valor do terreno – impõe limites sobre as expectativas em relação aos atuais projetos do MTST. Na realidade, mesmo o discurso das ZEIS parece deslocado. As ZEIS, como áreas de exceção e não um princípio geral, podem funcionar no avesso da lógica do centro valorizado de São Paulo, beneficiando nichos de mercado populares periféricos neste momento em que há disponibilização extensiva de crédito e subsídio à habitação popular. Isto se evidencia especificamente na própria ausência de resistência do proprietário para a venda do terreno.

Contrariamente ao discurso que se apresenta contra uma produção urbana excludente que se faz segundo lógicas de mercado, o projeto proposto pelo movimento reafirma uma produção habitacional que possui qualidade inferior aos empreendimentos do PMCMV concebidos por construtoras, expondo uma produção habitacional que se submete às mesmas lógicas do mercado fundiário sem questioná-las diretamente. A alta densidade e a dimensão do projeto proposto numa área pouco habitada e sem infraestrutura não constitui, de maneira alguma, uma contraposição à segregação socioespacial urbana e tampouco pode expressar o “direito à cidade”.

A pesquisa etnográfica realizada por Cibele Rizek, Caio Santo Amore e Camila Camargo nos projetos habitacionais propostos no âmbito do PMCMV Entidades vai no mesmo sentido destas observações, ao identificar:

um processo de transformação dos movimentos, entidades e associações delas resultantes em “máquinas de produção de casas”, em operadores do programa e em intermediários entre a Caixa Econômica Federal e os agenciamentos do mercado imobiliário onde quer que ainda seja possível encontrar um terreno que satisfaça as exigências desenhadas no âmbito do PMCMV – Entidades. Essa operação é, frequentemente, uma poderosa armadilha, e toda sorte de “negócios” imobiliários acaba por compor uma frente que combina preços, acessos, contatos, em um contexto de forte valorização de terrenos nas regiões metropolitanas. Além de determinarem localizações distantes de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos considerados como elementos de uma “cidade plenamente constituída”, nas bordas do tecido urbano, “de costas” para a cidade, as negociações imobiliárias para as quais o programa empurra as entidades resultam em procedimentos que estão nas dobras entre o lícito e o ilícito, entre as dimensões legais e ilegais praticadas nesse mesmo nicho do mercado imobiliário (Rizek, Amore & Camargo, 2014, p. 543)

Desta perspectiva, é difícil enxergar uma alternativa para a forma de urbanização existente nas ações institucionalizadas do MTST. É importante, no entanto, dar a devida importância à mobilização social que este movimento tem realizado nos últimos anos, destacando-se entre as manifestações de junho de 2013. Neste contexto, a curta trajetória da jovem coordenadora do MTST entrevistada – que nasceu na periferia de São Paulo e ingressou numa universidade federal da recente expansão do ensino superior – ilustra um campo de insatisfação produzido dentro do próprio “lulismo”<sup>202</sup> que pode ser direcionado a outros projetos de cidade.

As insatisfações foram esboçadas em alguns breves momentos da pesquisa, como na fala da moradora do PAC sobre a mudança para o empreendimento no Cadaval. Entretanto, as formas de lidar com todos os tipos de violência e coerções existentes no território periférico – econômica e social, pela polícia e pelo tráfico – não mostraram uma saída politizada que apontasse, ao menos em potência, uma alternativa às formas empresariais que vêm dominando o urbano enquanto construção socioespacial. Quanto a isso, a vida cotidiana nesses territórios são bem sintetizadas pela expressão “saídas de emergência”<sup>203</sup>, que quando não se resumem ao trabalho incessante, desembocam, por vezes, no crime organizado, nas igrejas pentecostais e outras saídas que o valham.

Neste contexto, se o MTST não parece poder constituir uma politização da questão habitacional e urbana, ele ao menos consegue mobilizar essas insatisfações que se manifestam pulverizadamente. Especificamente em Carapicuíba, a ocupação rompe com o padrão de desmobilização social preponderante no município e aponta para focos de dissonância, o que, no próprio processo, pode abrir outras possibilidades que se contraponham ao quadro de empresariamento da produção urbana que tentamos analisar neste estudo.

---

202 Conforme a reflexão da “política do precariado” de Braga (2012) e não de Singer (2012).

203 Assim definida na coletânea de textos sobre a periferia de São Paulo: Cabanes, R.; George, I.; Rizek, C.; Telles, V. (Orgs.). (2011). Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo





## Bibliografia

- Adorno, T. W., & Horkheimer, M. (2006). *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Arantes, O. B. F., Vainer, C., Maricato, E. (2000). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Arantes, Paulo (2015). Entrevista com Paulo Arantes. *Revista Sinal de Menos*, 11, pp. 9-47. Recuperado em maio de: <http://sinaldemenos.org/2015/05/05/sinal-de-menos-11-vol-2/>
- Arantes, Pedro F. (2006). O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 20, 60-75.
- Araújo, V. L. (2012). *Preferência pela liquidez dos bancos públicos no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010* (Texto para discussão, n° 1717). Brasília, DF: IPEA.
- Azevedo, S. (1988). Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22 (4), 107-119.
- Azevedo, S. & Andrade, L. A. G. (1982/2011). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Baravelli, J. E. (2014). *Trabalho e tecnologia no programa MCMV*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Bidet, J. (2014). *Foucault avec Marx*. Paris: La fabrique éditions.
- Bolaffi, G. (1976). Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Revista do Centro de Estudos Rurais e Urbanos*, 9, 65-85.
- \_\_\_\_\_. (1977). *A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. (1982). Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In Maricato, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial* (Cap. 2, pp.37-70). São Paulo: Alfa-Ômega
- Bonates, M. F. (2007). *Ideologia da casa própria... sem casa própria. O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa - PB*. Dissertação de Mestrado. Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.

- Bonduki, N. & Koury, A. P. (2010). Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, ano 10 (120.02). Recuperado em novembro de 2013 de: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Pioneiros da Habitação Social do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP/SESC.
- BOTELHO, A. (2007). *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, Fapesp.
- Braga, R. (2012). *A política do precariado, do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, 50 (1), 112-116. Recuperado em abril de 2014 de: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext)
- \_\_\_\_\_. (2010, novembro). *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. Textos para Discussão (274). Escola de Economia de São Paulo.
- Cabanes, R.; George, I.; Rizek, C.; Telles, V. (Orgs.). (2011). *Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo.
- Cardoso, A. L. (2003). *Política habitacional no Brasil: Balanço e perspectivas*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 30 (95), 6-17.
- \_\_\_\_\_. (Org.). (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Carvalho, C. S. A. (2013). *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Costa, F. N. (2012). *Brasil dos bancos*. São Paulo: EDUSP.
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- \_\_\_\_\_. (Org.). (2011). *A finança mundializada. Raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo.
- Dagnino, E. (Org.) (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Dardot, P. & Laval, C. (2010). *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*. Paris: Éditions La Découverte.
- Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de antropología social*, (27), 19-52.

- Ferro, S. (2006). Nota sobre "O vício da virtude". *Revista Novos Estudos-CEBRAP*, (76), 229- 234.
- Fix, M. (2003, novembro). A "fórmula mágica" da "parceria": operações urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, pp. 23-27. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Foucault, M. (1999). *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Dits et écrits*, v. 2. Paris: Gallimard/Seuil.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Le naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard/Seuil.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Segurança, território e população: curso no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Furtado, C. (1961/2009). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto.
- Guerreiro, I. A. (2010). *Arquitetura-Capital: a funcionalidade dos edifícios corporativos paulistas*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Harvey, D. (1983/2006). *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- Hermann, J. (2010). *O papel dos bancos públicos* (Textos para discussão, n° 15). Brasília, DF: CEPAL-IPEA.
- Lima Neto, V.C., Furtado, B.A., Krause, C. (2013). *Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)* (Nota Técnica, n° 5). Brasília, DF: IPEA
- Lopes, J. M. (2006). O anão caolho. *Novos Estudos-CEBRAP*, (76), 219-227.
- Maranhão, T. A. (2009). *Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Maricato, E. (1987). *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

- Mettenheim, K. E. V. (2010). *Federal Banking in Brazil: Policies and Competitive Advantages*. Londres: Pickering & Chatto.
- Neri, M. (Coord.). 2008. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, CPS.
- Oliveira, F. (1972/2003). *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (1982). O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaços & Debates*, 6, pp. 6-36.
- \_\_\_\_\_. (2003a). O Estado e a exceção ou o Estado de Exceção?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 5 (1), pp. 9-14.
- \_\_\_\_\_. (2003b). *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2006). O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, (74), pp. 67-85.
- Oliveira, F. e Rizek, C. (Orgs.). (2007). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- Oliveira, F., Rizek, C., Braga, R. (Orgs.). (2010). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo.
- Oliveira, N. G. (2012). *O poder dos jogos e os jogos do poder : os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo*. Tese de Doutorado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Paulani, L. (2008). *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados* 27 (77), pp. 237-261. São Paulo.
- Pochmann, M. (2012). *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo.
- Pulhez, M.M. (2014). *O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo*. Tese de Doutorado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, SP.
- Revel, J. (Org.). (1998). *Jogos de escalas: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. (2010). Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado. *Revista Brasileira de Educação*, 15 (45), pp. 434-445.
- Ribeiro, A. C. T. & Acselrad, H. (2004). O desenvolvimento urbano democrático como

- utopia: entrevista com Ermínia Maricato, Secretária Executiva do Ministério das Cidades. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 6 (2), 109-120.
- Rizek, C. S., Amore, C. S., & Camargo, C. M. D. (2014). Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. *Caderno CRH*, 27(72), 531-546.
- Royer, L. O. (2003). *Financiamento e Espacialização em Mutirões de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Sanfelici, D. M. (2013). *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Santos, C. H. M. (1999). *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998* (Textos para Discussão, n° 654). Brasília, DF: IPEA.
- Shimbo, L. Z. (2010). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de Doutorado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia das Letras.
- Telles, V. S. e Cabanes, R. (Orgs.). (2006). *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanitas.
- Telles, V. S. (2010). Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2 (5-6), 97-126.
- Trindade, C. P. (2012). *"Não se faz omelete sem quebrar os ovos": Política Pública e Participação Social no PAC Manguinhos - Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Valladares, L. (1983). Estudos recentes sobre habitação no Brasil: resenha da literatura. In Valladares, L. (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Véras, M. P. B. (1980). *A Vida em Conjunto: um Estudo da Política de Habitação Popular*. Dissertação de Mestrado, PUC-SP, São Paulo.
- Vidotto, C.A. (2005). Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. *Economia e Sociedade*, 14 (1), pp. 57-84.
- Volochko, D. (2012). *Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole*.

Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

## Normas e documentos institucionais

Assessoria Cidades. Planejamento Consultoria. Prefeitura do Município de Carapicuíba (2012). *Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Carapicuíba*, Carapicuíba.

Biblioteca da Presidência da República (1990). *Lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade: discurso pronunciado pelo Presidente da República Federativa do Brasil Fernando Collor*. Brasília, DF. Recuperado em 20.04.15 de: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/121.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/121.pdf/at_download/file)

Caixa Econômica Federal. (2012). *Relatório de sustentabilidade 2012*. Brasília, DF. Recuperado em fevereiro de 2013 de: [http://www1.caixa.gov.br/relatorio\\_sustentabilidade\\_2012\\_leieleitoral/](http://www1.caixa.gov.br/relatorio_sustentabilidade_2012_leieleitoral/)

\_\_\_\_\_. (2014). *Relatório de sustentabilidade 2014*. Brasília, DF.

Centro de Estudos das Metrôpoles. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (2007). *Municípios com Precariedade Habitacional no Brasil*. São Paulo.

Ministério das Cidades (2013). *Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades: Projetos Inseridos no PAC*. Brasília, DF.

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (2010). *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília, DF.

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Aceleração do Crescimento (2007). *Manual de instruções: Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenções em Favelas, período 2007-2010*. Brasília, DF.

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (2007, 2008 e 2009). *Manual para Apresentação de Propostas*. Brasília, DF.

Prefeitura do Município de Carapicuíba - PMC (2010). *Plano Diretor*. Carapicuíba.

\_\_\_\_\_. (2012a). *Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Carapicuíba*. Carapicuíba.

\_\_\_\_\_. (2012b). *Diagnóstico Socioeconômico das Áreas de Intervenção do Córrego Cadaval*. Carapicuíba.

Seade. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional - SP. ILP - SP. Assembléia Legislativa - SP. (2013). *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. São Paulo.

## Legislação

*Decreto nº 2.723, de 12 de Janeiro de 1861*(1861). Autorisa a criação de uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro nesta Côrte, e aprova os respectivos Regulamentos. Rio de Janeiro. Recuperado em 26 de março de 2015 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2723-12-janeiro-1861-556013-publicacaooriginal-75580-pe.html>

*Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969* (1969). Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm)

*Decreto-Lei 2.291, de 21 de novembro de 1986* (1986). Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm)

*Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003* (2003). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm)

*Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007* (2007). Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 março 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm)

*Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011*(2011). Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília, DF. Recuperado em 26 março 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm)

*Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013* (2013). Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal - CEF e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D7973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D7973.htm)

*Lei Estadual nº 8.092, de 28 de fevereiro de 1964* (1964). Dispõe sobre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado. São Paulo. Recuperado em 26 março 2015 de <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1964/lei-8092-28.02.1964.html>

*Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964* (1964). Institui a correção monetária nos

contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 março 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)

*Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001* (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

*Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004* (2004). Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969, as Leis no 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no 4.728, de 14 de julho de 1965, e no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm)

*Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005* (2005). Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 de maio de 2015 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm)

*Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005* (2005). Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)

*Lei nº 11.908, de 03 de março de 2009* (2009). Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil; altera as Leis nos 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.524, de 24 de setembro de 2007, e 11.774, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 26 de março de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11908.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11908.htm)

*Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009* (2009). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 de maio de 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)

*Lei Municipal nº 3.074, de 28 de abril de 2011* (2011). Institui o Plano Diretor Participativo e Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Carapicuíba, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal ,

do capítulo III da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica de Carapicuíba. Carapicuíba, SP. Recuperado em 26 março 2015 de <http://www.carapicuiiba.sp.gov.br/uploads/imgfck/LEI%203074%20PlanoDiretor.pdf>

*Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011* (2011). Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 de maio de 2015 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm)

*Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011* (2011). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF. Recuperado em 26 março 2015 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)

*Lei municipal nº 3.100, de 27 de outubro de 2011* (2011). Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar, em perímetro delimitado da região central de Carapicuíba, a Operação Urbanística Novo Centro - Sua Nova Cidade”, e dá outras providências. Carapicuíba, SP. Recuperado em 12 de maio de 2015 de: <http://www.carapicuiiba.sp.gov.br/uploads/imgfck/lei%203100Lei.pdf>

*Lei Municipal nº 3.107, de 01 de dezembro de 2011* (2011). Dispõe sobre o Conselho Municipal de Habitação e sobre o Fundo Municipal de Política Habitacional do Município de Carapicuíba. Carapicuíba, SP. Recuperado em 26 março 2015 de <http://www.carapicuiiba.sp.gov.br/uploads/anexos/atosoficiais/3107cons.pdf>

*Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009* (2009). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 de abril de 2015 de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm)

*Medida Provisória nº 514 de 1 de dezembro de 2010* (2010). Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras

providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 de abril de 2015 de:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm)