



REVISTA

# **ciudades**

## **processos extremos na constituição da cidade**

[da crise à emergência dos espaços contemporâneos]

volume 11

| número 19

| 2014





REVISTA  
**ciudades**

# processos extremos na constituição da cidade

[da crise à emergência dos espaços contemporâneos]



# CIDADES

REVISTA CIENTÍFICA  
VOLUME 11 - NÚMERO 19 - 2014

## EQUIPE EDITORIAL

### Coordenação Editorial

Silvana Maria Pintaudi - UNESP/RC

### Editores deste número temático

Carlos Tapia  
Manoel Rodrigues Alves

### Comissão Editorial

#### Grupo de Estudos Urbanos (GEU)

Ana Fani Alessandri Carlos – USP  
Jan Bitoun - UFPE  
Marcelo Lopes de Souza - UFRJ  
Maria Encarnação Beltrão Spodito - UNESP/PP  
Maurício de Almeida Abreu - UFRJ (*in memoriam*)  
Pedro de Almeida Vasconcelos - UFBA  
Roberto Lobato Corrêa - UFRJ  
Silvana Maria Pintaudi - UNESP/RC

### Conselho Científico

Amélia Luisa Damiani - USP  
Ana Clara Torres Ribeiro - UFRJ (*in memoriam*)  
Arlete Moysés Rodrigues - UNICAMP  
Carles Carreras - Universitat de Barcelona  
Horacio Capel - Universitat de Barcelona  
José Alberto Rio Fernandes - Universidade do Porto  
José Aldemir de Oliveira - UFAM  
José Borzachiello da Silva - UFC  
Leila Christina Dias - UFSC  
Maria Adélia Aparecida de Souza - USP  
Odette Carvalho de Lima Seabra - USP  
Paulo César da Costa Gomes - UFRJ  
Suzana Pasternak - USP

### Secretaria

Carlos Henrique Costa da Silva  
César Simoni Santos  
Isabel Pinto Alvarez

### Apoio

André Felipe Vilas de Castro

### Capa

Murilo Arruda

### Revisão de língua portuguesa

Maria Inêz Fonseca

### Revisão de língua espanhola

Carlos Tapia

**Conferência da revisão**

Caroline Christine  
Laura Adami Nogueira  
Luiana Cardozo  
Maira Cristo Daitx  
Manoel Rodrigues Alves  
Silvana Maria Pintaudi  
Talita Heleodoro  
Veruska Bichuette

**Normalização bibliográfica**

Laura Adami Nogueira  
Luiana Cardozo

**Sistema eletrônico de editoração de revistas**

Paulo Fernando Jurado da Silva

**Projeto gráfico e diagramação**

Pró-Salas

**Revisão**

Talita Heleodoro  
Veruska Bichuette

**Impressão gráfica**

Suprema Gráfica

**Publicação semestral sob responsabilidade do Grupo de Estudos Urbanos - GEU**

Avenida Professor Lineo Prestes, 338  
São Paulo, SP, Brasil. CEP: 05508-000

(Correspondência postal aos cuidados de Silvana Maria Pintaudi e-mail: smpintaudi@gmail.com)

**Site: revista;fct.unesp.br/index.php/revistacidades**

Informações e envio de textos: cidadesrevista@gmail.com

Solicita-se permuta/ Se solicita intercambio / We ask for exchange  
On demande l'échange/ Si richiede lo scambo/ Man bittet um Austausch

CIDADES: Revista científica/ Grupo de Estudos Urbanos - Vol. 1, n. 1, 2004 -  
São Paulo: Grupo de Estudos Urbanos, 2004 -  
v. 11., n. 19: 21cm., il.

Semestral  
2014, v. 11, n. 19  
ISSN 1679-3625 (impresso)  
2448-1092 (on-line)

I. Grupo de Estudos Urbanos

CDD (18.ed): 910.13  
CDU: 911.3

**Suprema Gráfica e Editora**  
São Carlos/SP. (16) 3368-3329  
suprema@supremagrafica.com.br

---

palavras do editor  
06

silvana maria pintaudi

prólogo  
10

carlos tapia e manael rodrigues alves

texto 01

44 el fetichismo del espacio público: multitudes y ciudadanía a principios del siglo xxi  
manuel delgado

texto 02

80 aproximación a los procesos socioespaciales en las ciudades contemporáneas: espacio público y vida política  
mariano pérez humanes

texto 03

130 la producción contradictoria del espacio urbano y las luchas por derechos  
ana fani alessandri carlos

texto 04

164 neoliberalismo y vida cotidiana en los márgenes urbanos  
núria benach rovirá

texto 05

196 urbanismo participativo o urbanismo democrático. crisis y crítica.  
jorge minguet medina

texto 06

234 o programa minha casa minha vida entidades: provisão de moradia no avesso da cidade?  
cibele saliba rizek

texto 07

266 a plasticidade da metrópole de são paulo: reprodução do espaço, financeirização e propriedade de terra  
isabel aparecida pinto alvarez

texto 08

296 crise urbana: a expropriação extrema dos cidadãos nas políticas de espaço  
fabiana valdoski ribeiro

---

texto 09  
332 transformaciones del espacio urbano, consideraciones para una metodología de aproximación

carmen guerra de hoyos

texto 10  
382 contraespacios públicos. procesos y miradas desde oriente

marta lópez-marcos

texto 11  
426 procesos extremos y emergentes: un marco descriptivo y visual de las ciudades contemporáneas.

natália de carli, simona pecoraio e carolina prieto de la viesca

texto 12  
470 transformações culturais e contradições urbanas do espaço público contemporâneo

manoel rodrigues alves

texto 13  
498 procesos extremos en las ciudades argentinas en las últimas décadas

julio arroyo

texto 14  
550 relatos de lo extremo: acuerdos entre sueños y despertares de ciudad futura

carlos tapia

## **CIBELE SALIBA RIZEK**

Professora Associada do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP). Doutorado em Sociologia e Livre-docência em Estudos Sócio Econômicos da Urbanização. Pesquisadora NAPUrb – Mundialização e Urbanização e do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (FFLCH – USP). Co-coordenadora do LEAUC – Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo (IAU-USP). Atualmente concentra sua pesquisa no estudo de processos de segregação socioespacial e na produção habitacional no Brasil.



**texto 06**

## **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES: PROVISÃO DE MORADIA NO AVESSO DA CIDADE?**

**CIBELE SALIBA RIZEK**  
(UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO,  
SÃO CARLOS, BRASIL)

cibelesr@uol.com.br

### **RESUMO**

Esse texto se inscreve em uma trajetória de investigações relativas à produção do espaço e da vida social nas periferias da cidade de São Paulo. Mais recentemente, esses espaços e condições de vida vêm apresentando indícios de transformações e remodelações resultantes de um conjunto de processos, dentre os quais pode-se mencionar

a implantação de programas e políticas sociais e culturais bastante diversas, mas articuladas e entrecruzadas de forma nem sempre explícita e clara.

Entre essas políticas, destacam-se alguns elementos que apontam para uma primeira compreensão das formas recentes de produção de moradia, vinculadas a um processo de constituição e aplicação do programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Minha Vida modalidade Entidades e seus desdobramentos, inclusive para a produção do espaço e das franjas da cidade, nas periferias da região metropolitana de São Paulo

## **PALAVRAS CHAVES**

Habitação social. Segregação urbana. Pobreza. Cidades.

## **ABSTRACT**

This text results from a long process of research on the production of space and social life in the suburbs of São Paulo. Recently, these spaces and living conditions are showing signs of changes and renovations resulting from a number of new elements, among which we can mention the implementation of very different social and cultural policies and programs, articulated in not always visible way.

Among these policies, the highlight some elements that point to a first understanding of the recent forms of

housing production, linked to a process of formation and implementation of the Housing Program Minha Casa Minha Vida and Minha Casa Minha Vida/ Entidades ( developed for the social movements and social organizations) and its consequences, including the production of space and the city's fringes, on the outskirts of the metropolitan area of São Paulo.

## **KEYWORDS**

Social housing. Urban segregation. Poverty. Cities.

06

Esse texto se inscreve em uma trajetória de investigações relativas à produção do espaço e da vida social nas periferias da cidade de São Paulo. Mais recentemente, esses espaços e condições de vida vêm apresentando indícios de transformações e remodelações resultantes de um conjunto de processos, dentre os quais a implantação de programas e políticas sociais e culturais bastante diversas, mas articuladas e entrecruzadas de forma nem sempre explícita e clara.

Entre essas políticas, destacam-se alguns elementos que apontam para uma primeira compreensão das formas recentes de produção de moradia, vinculadas a um processo de constituição e aplicação do

programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Minha vida modalidade Entidades e seus desdobramentos, inclusive para a produção do espaço e das franjas da cidade, nas periferias da região metropolitana de São Paulo

Assim, esse texto tem por objetivos:

1- Apresentar e discutir o Programa Minha Casa Minha Vida e a modalidade Entidades, no quadro das políticas sociais do Brasil contemporâneo no período posterior à sua implantação em 2009, buscando apreender dimensões e aspectos da proposta nos governos do Presidente Lula e da Presidente Dilma Rousseff. Trata-se de discutir o programa não apenas do ponto de vista de seu impacto

sobre a cidade, mas como parte de um conjunto de políticas sociais e de assistência que dão uma conformação nova à questão social brasileira por um lado, e por outro lado às relações entre questão social (marcada pela desigualdade e pela pobreza como condição historicamente ligada às classes subalternas e trabalhadora no Brasil) e os governos recentes, capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores;

2- Apresentar uma primeira discussão da face habitacional e urbana dessas políticas sociais, encarnadas na modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, exatamente porque nela se pode apreender mediadores e operadores, bem como resquícios, permanências e redefinições

de entidades populares provenientes dos movimentos de moradia, que fizeram parte do que se pôde identificar (com Oliveira: 2007 e outros autores) como a Era das Invenções, como momento de instituição - no bojo das lutas pela redemocratização - dos movimentos sociais e urbanos que reivindicaram serviços, bens, acesso à cidade sob a égide do “direito à cidade” em uma apropriação livre da expressão de H. Lefèbvre.

Desse modo, o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades coloca-se no cruzamento de dimensões e aspectos relevantes para compreensão: dos vínculos entre a cidade na sua face periférica e nas suas reconfigurações mais recentes; dos novos

06

programas de produção pública de habitação na sua face voltada para a população de mais baixa renda; de um conjunto de mutações, modulações e reconfigurações dos movimentos de moradia, tanto nas relações lideranças/bases como nas relações com os atores públicos (ministério das cidades, fundos públicos) e atores privados (donos de terras, construtoras) em uma constelação de operadores. Nessa constelação é possível encontrar pistas e indícios que permitam compreender deslocamentos e reconfigurações das representações e práticas desses movimentos. Essas reconfigurações podem ser reconhecidas a partir do fato que, em menos de 15 anos, alguns dos movimentos de

moradia mais significativos em suas articulações regionais e nacionais vão das ocupações de edifícios no centro da cidade de São Paulo (exigindo direito à cidade e à moradia nas áreas centrais) à coordenação e gestão de alguns empreendimentos do referido programa nas franjas ou fronteiras da cidade, nas periferias urbanas de São Paulo (e/ou região metropolitana). Assim, ao buscar identificar algumas das linhas de força que instituem e destituem dispositivos e sujeitos sociopolíticos nesse quadro de cruzamentos, determinações e indeterminações, modulações e transformações, talvez seja possível tangenciar e identificar, de um lado as relações entre a dinâmica habitacional e urbana que tem

lugar a partir das diretrizes do programa e, de outro, os processos que parecem desenhados a partir das conformações recentes do que se pode pensar como lulismo (denominação de André Singer que caracteriza os governos Lula e Dilma Rousseff) (A. Singer: 2011). É preciso, ainda, considerar que o fenômeno Lulismo pode ser identificado bem como circunscrito no tempo e no espaço dos processos de reconfiguração do lugar do Brasil no contexto mundial dos processos de acumulação financeirizada.

Assim é preciso caracterizar, em linhas muito gerais o contexto brasileiro para que se tenha um quadro mais nítido das políticas sociais, entre as quais as mais recentes

políticas de habitação.

O Brasil conta hoje com a sexta economia capitalista do mundo, combinando crescimento econômico, suas oscilações e a reprodução de desigualdades que parecem diminuir relativamente menos do que a pobreza e a miséria. No último período de crescimento, produziu-se uma certa estabilidade do mercado de trabalho, apesar da desaceleração dos anos recentes (2011/2013), com a produção tanto de empregos formais, caracterizados por baixos salários, como por postos e formas de trabalho precários. Essa duplicidade entre crescimento e precarização das relações de trabalho parece se relacionar a uma transformação da composição do emprego a partir

06

das redefinições da inserção brasileira nos processos mundializados de financeirização, de hegemonia da acumulação financeira desde os anos noventa. Assim, o Brasil - em conjunto com a ampliação da base do assalariamento e a instituição das políticas sociais redistributivas, como o Bolsa Família - teve, nos anos dos governos Lula e Dilma Rousseff, um significativo aumento do salário mínimo, ao mesmo tempo que ocorria um recrudescimento importante das condições de trabalho como fica evidente pelo número de acidentes e mortes, pela rotatividade da força de trabalho, com um aumento de 10% na última década, além do crescimento das terceirizações. Dessa perspectiva, é

possível constatar a dualidade que caracterizou as políticas sociais brasileiras e que parece estar presente também na política habitacional e urbana com um programa de habitação dividido entre o estímulo a uma habitação social de mercado (Shimbo:2012) e uma habitação social produzida - pelo menos aparentemente - com a participação das entidades populares. O avanço da pesquisa, porém, aponta, crescentemente, mais coincidências do que dualidades entre as duas faces do programa Minha Casa Minha Vida, apresentando, na versão Entidades, formas complexas de invisibilização e silenciamento dos movimentos de moradia que ocuparam papel relevante na problematização



e nas reivindicações urbanas no Brasil.

Ainda assim é possível reconhecer, nessa dualidade – ao menos no âmbito nominal - das políticas sociais brasileiras, traços que apontam tanto para fortes relações intersetoriais entre programas sociais e seus operadores, como para um conjunto de privatizações cruzadas (como os programas que entrelaçam bancos e empresas na privatização da cultura e da saúde); para a hegemonia do capital financeiro (securitização, financeirização, monetarização) que se alia fortemente à força do agronegócio como eixo de uma política de exportações. Assim a configuração das políticas chamadas de desenvolvimento se conjugam às

políticas sociais com uma conformação que pode ser descrita nos termos que seguem:

1) Proeminência do agronegócio que se articula a um investimento de menor monta em programas de incentivo à agricultura familiar como dimensão de acomodação e gestão de conflitos;

2) No campo do trabalho: reformas da legislação do trabalho, encolhimento de direitos e sua normalização, especialmente sob a égide e a aura do empreendedorismo, que se somam a uma pequena secretaria de “economia solidária” no âmbito do mesmo ministério;

3) Políticas de assistência à saúde, de assistência social e de redistribuição de renda, implementadas por

parcerias público-privadas, o que se estende ao campo do financiamento da cultura;

4) No campo da habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida – de forte incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil e incorporadoras, de características anti cíclicas, com fortes desdobramentos para os vínculos entre capital financeiro e capital imobiliário, ao qual se acrescenta uma quantidade relativamente pequena de recursos para a modalidade PMCMV Entidades – na proporção de mais ou menos 1/20 do montante de investimentos. É importante notar aqui que a modalidade Entidades teria sido responsável por um suposto contraponto ao incentivo e incremento das soluções

de mercado. Pelo menos num primeiro momento, a modalidade entidades parecia contemplar o movimento social de moradia, em sua dinâmica multifacetada (regionalmente e entre inspirações político-deológicas diversas) com uma política pública de âmbito nacional. Com o avanço dos empreendimentos e o desenrolar dos processos em tela, porém, essa legitimidade e essa esperança se desvaneceram quase por completo.

A partir dessas dimensões é possível compreender que o crescimento da economia brasileira impulsionou um suposto desenvolvimento econômico com um déficit importante de direitos sociais, o que implicou a contemplação desse déficit por um governo

marcado por sua origem nas classes trabalhadoras, ainda que de modo bastante focalizado e pontual, na medida das urgências mais flagrantes, entre as quais, a moradia. Cabe aqui discutir a questão do déficit de moradias que envolvia, em 2008, pouco menos de 6 milhões delas. Porém é preciso, também, mencionar que pouco mais de 80% desse déficit está composto por uma faixa de renda familiar entre o e 3 salários mínimos (cerca de US\$ 845). O déficit é ainda discutível na medida em que o número de imóveis desocupados na cidade de São Paulo praticamente coincide com o número de unidades habitacionais que deveriam suprir a demanda.

Além disso, é preciso compreender que o déficit de moradia – relacionado à questão de uma demanda que não se traduz em renda suficiente para o aluguel ou a propriedade – bem como outras carências de resolução mais urgente foram produzidos ao longo da história brasileira e jamais foram superados pelos períodos de crescimento ou desenvolvimento econômico. Foram, ao contrário, atualizados ao longo da história brasileira em um processo de socialização das perdas (cf. expressão de C. Furtado) mesmo quando houve, por meio de lutas e conquistas, alguma recuperação econômica e do poder aquisitivo das classes populares.

06

Assim, a questão do déficit de moradia – entre outros déficits e carências – é bastante complexa e essa complexidade permite perceber que o PMCMV e sua modalidade Entidades acaba por construir uma demanda solvável pela incorporação de subsídios públicos destinados às construtoras e incorporadoras, empresas que, ao lado da abertura de seu capital nas bolsas de valores, acabam por apresentar, a partir da instituição do programa, altas taxas de crescimento de produção e de lucratividade. Há aqui uma forte atualização de um crescimento econômico da cadeia produtiva da construção civil e de suas empresas – aliás em processo de concentração, fusões e aquisições entre si – que

se faz sob a égide da pobreza, do que se entendeu classicamente como “atraso”, mesmo que seja necessário definir, a cada momento da história do país, o que se entende por atraso e por modernização.

Dessa perspectiva é possível apontar que (Rolnik e Nakano: 2009), que o programa Minha Casa Minha Vida tem origem no programa chileno de habitação social. Desse ponto de vista, é possível perceber importantes transversalidades internacionais entre as políticas sociais latino-americanas (programas de transferências condicionadas de renda, como o Chile Solidário, programas de habitação, programas de atenção à saúde, entre outros). Se é possível reconhecer transversalidades

entre países e entre políticas sociais, também é possível apontar cruzamentos entre as políticas sociais no interior de cada país como, por exemplo, as privatizações cruzadas entre saúde e cultura. Desse ponto de vista, talvez seja importante reconhecer que, no âmbito latino-americano, articulou-se, nas últimas décadas, um conjunto de experimentos e de programas sociais que fazem do continente um laboratório de ensaios, de tentativas e de formas de parcerias público-privadas e de focalizações no âmbito das políticas de combate à pobreza, na contaminação dos processos de universalização de direitos. Entre os operadores e financiadores desses programas, um mix de fundos públicos, subsídios diretos e indiretos, grandes empresas e bancos ganham destaque. Por outro lado, também é necessário reconhecer que esse universo de políticas sociais e de habitação são parte dessas experimentações, constituindo-se como palco de intervenção de um conjunto de atores públicos, privados, intermediários, em diferentes níveis de atuação territorial, organizações internacionais, nacionais e locais. Aqui também combinam-se conquistas sociais - ainda que de modo focalizado - encolhimento de direitos, formas de circulação de programas e políticas, tendências internacionais cuja formulação remonta aos grandes organismos e agências como Banco Mundial e outros.

06

Dessa perspectiva, as políticas sociais e seus programas constituem uma dimensão importante para caracterizar o contexto brasileiro – e, talvez, até mesmo, o latino americano – contemporâneo. São elementos, em parte novos em parte reformulados, cujo percurso nem sempre pode ser periodizado sem dificuldades, já que os programas sociais – e entre eles o PMCMV – apresentam continuidades e descontinuidades em relação a programas anteriores de financiamento habitacional, como o Crédito Solidário. Ainda assim os programas sociais e habitacionais colocam algumas questões que apontam para uma requalificação da chamada questão social brasileira, em especial na sua

face urbana. Algumas dessas perguntas e questões podem ser formuladas como segue: O que permanece e o que se transforma em relação a outras formas de ver e de combater carências, sobretudo do ponto de vista dos programas habitacionais? Há um ponto de inflexão em meio a permanências e redefinições da trama de desigualdades? Quais transformações e de que magnitude ocorreram no âmbito das relações entre setores e políticas setoriais, nas intermediações e seus agentes, nas relações entre Estado e a assim chamada “sociedade civil”, nos operadores destas políticas, pensados como parceiros e como margens do Estado? Quais são os eixos e a lógica das relações entre capital imobiliário

e financeiro e Estado em suas novas e perversas formulações no bojo de governos chefiados pelo Partido dos Trabalhadores? Como se reproduzem e até mesmo se ampliam desigualdades no interior de programas de habitação que aparecem como destinados a mitigar a escassez, a carência de moradia e de cidade? Nesse âmbito, a importância do PMCMV e de sua modalidade Entidades acaba se desenhando como mecanismo que produz e reproduz importantes desigualdades no seu âmbito mais concentrado e mais visível – as metrópoles brasileiras, onde a situação de carência e desigualdade se conforma como uma das mais fortes evidências das transformações recentes da “questão

social” brasileira, bem como das formas de combatê-la e reproduzi-la.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Em primeiro lugar, a questão da habitação em suas fortes relações com os processos de segregação socioespacial são lugares fundamentais para que se possa apreender os embates e dimensões contemporâneas sobre a pobreza no Brasil, assim como suas configurações, para além da legitimação das formas de nomeação, contagem, classificação, administração e controle dos pobres. Nesse sentido cabe observar que um dos dirigentes das entidades que compõem o programa MCMV em São Paulo tenha afirmado que “não há mais pobres no

06

Brasil”. Essa forma perversa de invisibilidade da pobreza ganha diversas denominações: “classe C”, classes médias, estratos de consumo, entre outras. De fato, os mais pobres entre os pobres – exatamente os estratos que compõem o “déficit” habitacional – são os alvos dessa invisibilidade face aos programas sociais e de habitação denominados – faixa 1 (com renda familiar até 1600 reais). Pode-se ainda apontar que os territórios populares, favelas e periferias especialmente, são os lugares e tramas da cidade onde é possível perceber e problematizar os efeitos mais impactantes dos programas sociais e de habitação. Afinal qual o impacto e como são operacionalizados e percebidos os “benefícios”

– bolsa família, programas de assistência e de saúde, PMCMV, Minha Casa Melhor (financiamento de eletrodomésticos e móveis)? Como se relacionam – se é que ainda se relacionam – com o ideário e a linguagem dos direitos conformada pelos movimentos sociais? Como benefícios, subsídios e programas criam sujeitos na forma de operadores e públicos-alvo segmentados por gênero, faixa etária, carência específica, conformando-se como expedientes econômicos de monetarização?

Dessa perspectiva o PMCMV Entidades – menos diverso do programa que se volta às construtoras do que se supunha no início da pesquisa – seria um expediente de financeirização e dinamização



dos processos de acumulação financeirizada do capital, conformando-se como uma variante da produção de habitação social de mercado com a participação de entidades populares? Ou o PMCMV Entidades deve ser considerado como mais uma expressão do combate à pobreza como negócio e como mercado que acabou por enredar movimentos e associações populares como parceiros de uma política de Estado?

### **PMCMV – A POBREZA COMO NICHOS DE NEGÓCIOS**

São 634 empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo, dos quais apenas 15 relativos ao MCMV- Entidades (dados de setembro de 2013). Essas

proporções dão uma ideia da disparidade entre as duas modalidades do programa. Como alguns trabalhos demonstram, a partir do final da primeira década deste século, houve uma forte centralização do capital em grandes empresas construtoras que, ao mesmo tempo, abriram seu capital nas bolsas de valores, captando poupanças e investimentos de dentro e de fora do país. Algumas delas tiveram lucros que aumentaram 500% em apenas um ano (Shimbo:2012). Essas grandes empresas atuam em âmbito nacional e tiveram sua expansão basicamente assentada no chamado segmento econômico. Há exemplos de produção, a partir do PMCMV, em que a captação de subsídio permite a entrada e a construção de

06

empreendimentos da chamada faixa 1 – até R\$1600 reais de renda familiar – o que fornece as credenciais necessárias para a produção voltada para outras faixas de renda com maior lucratividade. Assim esse mix de capital financeirizado captado nas bolsas e mercado de ações, subsídios estatais e produção para o chamado segmento econômico como “modelo de negócios”, parece viabilizar grandes lucros de grandes conglomerados de capitais centralizados em empresas de atuação nacional e mesmo internacional.

É preciso apontar, ainda, que um processo semelhante vem tendo lugar nas empresas que operam planos de saúde no Brasil – abertura de capital, atuação

na bolsa de valores, fusões e aquisições, planos, sobretudo empresariais, voltados para os segmentos C e D, de menor renda e devidamente coletivizados. Assim, tanto saúde quanto habitação – anteriormente bastante apoiadas em reivindicações assentadas em um imaginário de direitos – não sofreram apenas privatizações, mas passaram a ser um nicho de negócios de expressiva lucratividade e de nítida captura por um arranjo financeiro e produtivo em que as dimensões de eficiência e lucratividade empresarial se submetem continuamente à dinâmica financeirizada das bolsas de valores e de ações. Pelo menos desse ponto de vista é possível perceber um processo de financeirização e

monetização das políticas sociais – no mínimo habitação e transferências condicionadas de renda, como o Bolsa Família – ao lado de processos de assistencialismo e policiamento que perpassam os programas de saúde e de cultura como o Plano de Assistência Integral à Saúde da Família e programas como o Projeto Guri; políticas de assistência aos moradores de rua, entre outros.

Ainda do ponto de vista da inserção dos programas de habitação no leque de políticas sociais e de combate à pobreza, é preciso assinalar alguma transversalidade em relação, por exemplo, à dimensão de gênero. Dessa perspectiva, os programas habitacionais brasileiros foram pioneiros na

inclusão da questão de gênero, conferindo a posse e posteriormente a propriedade às mulheres na qualidade de responsáveis pelas famílias, procedimento que será reproduzido pelos programas de transferência condicionada de renda. Pode-se ainda apontar que o PMCMV, em sua primeira fase, priorizava as famílias chefiadas por mulheres, aproximando a dimensão de gênero da dimensão familiar e materna. Ao contrário da fase I, a fase II do programa prioriza famílias em situação de risco a serem removidas para áreas supostamente mais seguras. Esse procedimento acaba por se incluir em um processo complexo de remoções, que recobram legitimidade e têm como alvo as assim chamadas

06

populações em “áreas de risco”, bem como remoções que têm por objetivo a realização de grandes projetos urbanos vinculados aos eventos esportivos e outros. (A esse respeito é importante notar que, na cidade do Rio de Janeiro, os empreendimentos do PMCMV estão colados às áreas de intervenção que preparam a cidade para a Copa de 2014 e a Olimpíada de 2016, conforme dados do Observatório da Metrôpoles, RJ, 2013)

Pode-se, ainda, à guisa de conclusão bastante preliminar de pesquisa, apresentar alguns resultados que apontam uma forte concentração dos empreendimentos do PMCMV Entidades nas periferias da região metropolitana de São Paulo, em especial na

chamada Zona Leste. O que parece explicar essa concentração no último anel periférico da metrópole são as incontáveis dificuldades de acesso à terra, o que atira os empreendimentos para onde ela ainda é disponível e passível de compra, em especial porque as construtoras constituíram, ao longo do processo de criação e depois de instalação do programa MCMV, bancos de terrenos que, inclusive, acabam por valorizar suas ações nas respectivas bolsas de valores. Em disputa de mercado com as empresas, as entidades se veem empurradas para as franjas da região metropolitana, reproduzindo processos clássicos de segregação socioespacial, prejudicando fortemente o acesso à cidade

e comprometendo as formas de mobilidade. Esses e outros fatores parecem apontar, ainda, o caráter duvidoso da permanência e fixação das famílias de mais baixa renda nos empreendimentos produzidos pelo programa, tanto na modalidade Entidades, como na modalidade dominante, especialmente no que diz respeito à faixa de menor renda.

O programa MCMV Entidades exige, assim, uma “*via crucis*” necessária para a viabilização dos empreendimentos pelas organizações populares. Essa via crucis vai da pesquisa de terrenos à contratação da obra com recursos bastante escassos, o que acaba por inviabilizar os empreendimentos habitacionais em áreas mais centrais da região

metropolitana. Por outro lado, a entrada no programa acaba sendo uma das únicas alternativas para atender as bases desses movimentos de moradia. Acaba assim constituindo -seum novo “mercado”, viabilizado pelo acesso a recursos e subsídios que criam uma demanda solvável, que produzem uma demanda, que finalmente se expressa, por meio do programa, em demanda de mercado, o que é bastante diverso do enfrentamento do déficit ou da demanda real de moradias para baixa renda.

Diante desse processo, as entidades provenientes dos movimentos de habitação também sofrem transformações. Em primeiro lugar, atuam em consórcio – como de resto já vinham fazendo

nas ocupações dos edifícios vazios do centro da cidade de São Paulo. Esses consórcios contornam a dificuldade de contratação de entidades pequenas, em especial nas regiões metropolitanas e na região metropolitana de São Paulo. Em segundo lugar é preciso notar que esses trâmites exigem um grau elevado de profissionalização e gestão de operações, que fazem com que uma liderança tenha afirmado: “somos uma máquina”. De movimentos sociais a máquinas que produzem empreendimentos habitacionais afinal a linguagem, o ideário, o direito à moradia e à cidade vão lentamente dando lugar a mais uma parceria entre entidades populares e programas estatais de subsídios à

moradia popular.

Essa discussão remete aos vínculos entre as questões de sustentabilidade, vulnerabilidade e mobilidade urbanas interligadas e a seus leques e escopos de significação. Dessa perspectiva, se tomarmos a o PMCMV como o maior e o mais importante programa habitacional brasileiro, já que todos os demais foram substituídos pela força, inclusive eleitoral e econômica desse mesmo programa, talvez fosse possível indicar que:

1) O fato de o programa se voltar muito mais para a constituição de uma demanda solvável por habitação do que para sanar o déficit de moradias localizado nas camadas de menor renda implica, sobretudo, uma dinamização

das empresas e da cadeia da construção e incorporação, inclusive pelas práticas dos bancos de terrenos que funcionam como alavancas de valorização financeira dessas mesmas empresas no mercado de ações. Esse elemento desloca a dimensão da sustentabilidade vinculada às questões ambientais para uma sustentabilidade dos ativos financeiros das grandes construtoras, em detrimento das possibilidades de contemplar as questões de moradia como direito, bem como de localização. Afinal a raridade do espaço, e do espaço urbano, em particular acabou por se agravar, gerando práticas de especulação imobiliária e de formas de expansão urbana para além do acesso à cidade. Outra dimensão que compromete a sustentabilidade desses empreendimentos, em suas dimensões sociais e ambientais diz respeito às precárias condições de fixação das populações de menor renda nos empreendimentos do programa à luz do que já ocorreu com os conjuntos habitacionais produzidos pelas companhias municipais de habitação – COHABs - e pelas companhias estaduais - como CDHU. Essa dimensão acaba por ser agravada pelo fato de que em alguns empreendimentos do PMCMV voltados para a população de menor renda (faixa I), já é possível perceber que parte das moradias foi ocupada por facções vinculadas ao mundo do crime, como os pontos de tráfico e de comercialização de

06

drogas ilícitas. Esse parece ser um aspecto que vincula essas práticas com sua localização, isto é, a distância dos empreendimentos em relação aos territórios mais consolidados das cidades.

2) Para além das questões que consideram as regiões metropolitanas brasileiras, a exemplo de São Paulo e do Rio de Janeiro como capazes de se articular em múltiplas centralidades, os empreendimentos do PMCMV – e do PMCMV Entidades ainda mais – acabam por estender a trama e a malha urbana, criando periferias, agravando a distância relativa dessas centralidades pela dinâmica imobiliária que o programa, por um lado cria, por outro, alimenta. Se se tomar o exemplo de cidades

de menor escala no Estado de São Paulo, essas distâncias se dramatizam em relação aos equipamentos de saúde e educação e mesmo em relação ao pequeno comércio. Além dessas dimensões, a questão da mobilidade se agrava, em especial para as populações de menor renda, exatamente aquelas que precisam dos equipamentos públicos como dimensões cotidianas imprescindíveis para sua própria reprodução. A saída para essas distâncias quase sempre é o transporte individual, por meio da comercialização de carros usados, que acabam sendo uma das condições que viabilizam a mudança para periferias cada vez mais distantes dos centros. Como se pode facilmente depreender,



esse componente tem implicações nas condições gerais de mobilidade urbana, tanto nas regiões metropolitanas, como em cidades de menor porte.

3) As dimensões até aqui apresentadas parecem apontar para uma produção e reprodução de condições de vida urbana vulneráveis em múltiplas dimensões. Se for levada em conta a concepção socioeconômica de vulnerabilidade (ver R. Castel, *As metamorfoses da questão social*, L. Kowarick e F. Oliveira) é preciso notar que a dimensão econômica, apesar de sua centralidade, não esgota todas as faces e desdobramentos do fenômeno. A vulnerabilidade social e urbana foi produzida e reproduzida ao longo da história brasileira e da história

do processo de industrialização e urbanização. Conforme aponta Oliveira, a produção da vulnerabilidade se ancora no fato de que “os grupos sociais vulneráveis se tornaram vulneráveis, pela ação de outros agentes sociais” (p. 9). A partir dessas considerações a vulnerabilidade vai além da linha de pobreza e seu principal mecanismo se assenta nos usos e formas do trabalho, mesmo que os diagramas que faziam com que cidadania e direitos se assentassem no que Castel chamou de sociedade salarial, tenham se esgotado ou tenham sofrido importantes revezes, a partir dos anos noventa, no contexto brasileiro. Mesmo assim, ainda com Oliveira, mas também a partir de Castel, Kowarick e Telles, o

contraponto à vulnerabilidade se relaciona, em suas dimensões sócio políticas, à passagem e ao trâmite das carências aos direitos, no contraponto à noção de “beneficiários” ou públicos-alvo, que respondem a processos de produção de uma demanda. Dessa perspectiva é preciso observar, em primeiro lugar, a produção de conjuntos habitacionais de baixa renda no último anel da periferia das cidades, a exemplo da Região Metropolitana de São Paulo, mas também das cidades de menor porte no interior do Estado de São Paulo, assim como o aprofundando do desenho das desigualdades socioespaciais, recrudescendo os mecanismos clássicos de segregação urbana e reproduzindo – apesar das

críticas que amadureceram por décadas – os processos de afastamento dos conjuntos e empreendimentos de habitação social dos equipamentos públicos necessários à produção e reprodução da vida dos beneficiários desses empreendimentos, em especial os de menor renda. Considerando os exemplos que a história da habitação social no Brasil oferece, é bem possível que a permanência dos beneficiários de menor renda acabe comprometida pela dinâmica mesma da formalização, já que a cobrança de taxas condominiais e impostos, frequentemente inviabilizaria ou comprometeria parcelas da renda, redundando em novas migrações intra urbanas, frequentemente para locais ainda mais

distantes dos centros de emprego e trabalho e/ou equipamentos e serviços. Esses argumentos parecem apontar para um processo de produção de moradias que atende às demandas de um mix de capitais imobiliários e financeiros, mais do que o déficit real de habitação, reservando um lugar central na dinâmica urbana para os processos de acumulação financeira e cumprindo largamente a função do desenho do programa habitacional tal como articulado pelas grandes construtoras em parceria com o Estado. Desse modo, pensando a vulnerabilidade urbana como processo sócio-histórico, é possível apontar seu re-  
crudescimento pelos mesmos mecanismos que, ao menos do ponto de vista discursivo,

deveriam revertê-lo. Trata-se, assim, de uma vulnerabilidade produzida não pela ausência, mas pela presença de programas de promoção público-privada de habitação social em que a parceria e a promiscuidade entre Estado e capitais privados se mostram rigorosamente imprescindíveis para um processo potencializado de acumulação financeira. (L. Shimbo:2012 e D. Sanfelic: 2013, que apontam expressivo crescimento da lucratividade das empresas que investem no segmento econômico, a partir de 2007).

06

## BIBLIOGRAFIA

BELLO, Carlos Alberto, « Governos Lula: consenso, coerção e hegemonia às avessas ». São Paulo, mimeo, 2012.

BRAGA, R. – *A Política do precariado: do populismo à hegemonia lulista* – São Paulo, Boitempo, 2012.

CASTEL, R. *As metamorfoses da Questão Social*. (12ª Edição) Petrópolis, Editora Vozes, 2011.

CEBALLOS, Marco, “Le “*dé-tour du social*” et les programmes de transferts monétaires conditionnés en Amérique latine: les cas de l’Argentine, du Brésil, du Chili et du Mexique”, thèse en Sociologie, IEDES/Paris I, 2012.

GEORGES, Isabel, “*Trabalho precário ou inclusão social e econômica? O caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de proteção social da Região Metropolitana de São Paulo, Brasil* », in : GEORGES, Isabel, LEITE, Marcia de Paula (orgs.), *Novas configurações do trabalho e Economia solidária*, São Paulo, Ed. Annablume, 2012.

GEORGES, Isabel, SANTOS, Yumi Garcia dos, “*A produção da “demanda”: viés institucional e implicações políticas da terceirização do trabalho social na periferia de São Paulo*”, in: CUNHA, Neiva Vieira da, FELTRAN, Gabriel de Santis, *Sobre Periferias: Novos conflitos no espaço público*, Rio de Janeiro, Ed. Faperj/Lamparina, Rio de Janeiro, 2013.

IVO, Anete Brito, *Viver por um fio, pobreza e política social*, São Paulo, Annablume, 2008.

KOWARICK, L. *Viver em Risco*. São Paulo, Editora 34, 2000

LAUTIER, Bruno, « *La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine : une proposition de méthode d’analyse des configurations de droits sociaux* », *Revue de la régulation, Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, Revue en ligne, 2012.

LEITE, Marcia de Paula, 2011, « *O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo* », in: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto, GOMES, Darcilene e TARGINO, Ivan (orgs.), *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho. Das origens às novas abordagens*, João Pessoa, UFPB, pp. 29-63.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio, “*Da informaldade a empregabilidade: reorganizando a dominação no mundo do trabalho*”, Caderno CRH, Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA. Salvador, nº 37, p. 81-109, jul/dez 2002.

MAGALHÃES, José Cesar, “*As entidades sociais e o surgimento de uma gestão concorrencial do engajamento cívico*”, in: CABANES, Robert; GEORGES, Isabel; RIZEK, Cibele; TELLES, Vera (orgs.), *Saídas de emergência, ganhar/perder a vida em São Paulo*. São Paulo, Boitempo, 2011.

MAIA PEREIRA, O. *Lutas Urbanas por Moradia – O Centro de São Paulo* – Tese de doutoramento, IAU, São Carlos, 2012.

MARANHÃO, Tatiana, “*O sentido político das práticas de responsabilidade social empresarial no Brasil*”, in: CABANES, Robert, GEORGES, Isabel, RIZEK, Cibele, TELLES, Vera (orgs.), *Saídas de emergência, ganhar/perder a vida em São Paulo*. São Paulo, Boitempo, 2011, p. 237-256.

MARICATO, E. – *Impasse da política urbana no Brasil* – Petrópolis, Vozes, 2011.

Ministério das Cidades Programa Minha Casa, Minha Vida - Ministério das Cidades [www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida](http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida).

OLIVEIRA, F. *A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos*. Cadernos ABONG Brasília: CNAS, out. 1995.

OLIVEIRA, F., RIZEK, Cibele – *A Era da Indeterminação*, São Paulo, Boitempo, 2007.

PAULANI, Leda, *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo, 2008.

REGO, W. Leão e PINZANI, A – *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania* – São Paulo, 2013 Editora Unesp,

RIZEK, Cibele S., “*Políticas sociais e políticas de cultura – territórios e privatizações cruzadas*”, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, no prelo.

RIZEK, Cibele S. “*Nomear e compreender a pobreza no Brasil contemporâneo*”. Rev. bras. Ci. Soc., Out 2009, vol.24, no.71.

RIZEK, C. CARVALHO SANTOAMORE, C MORENO CAMARGO, C e outros – *Projeto de Pesquisa Programa Minha Casa Minha Vida Entidades* – 2012, São Paulo, mimeo – Projeto aprovado pelo Ministério da Cidades/ CNPq.

ROLNIK, R e NAKANO, K – “*As armadilhas do pacote habitacional*” – *Le Monde Diplomatique*, março de 2009.

SANFELICI, D. M - *A metrópole no ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil* – FFLCH – USP, 2013.

SHIMBO, Lúcia, *Habitação social de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Belo Horizonte, Ed. C/Arte, 2012.

SINGER, A. – *Os Sentidos do Lulismo – Reforma Gradual e Pacto Conservador*, 2011 São Paulo, Cia das Letras.

TELLES, V. S. e CABANES, R. (orgs), *Nas Tramas da Cidade – trajetórias urbanas e seus territórios*, São Paulo, Humanitas, 2006.





**USP**

 **NAP.Urb**

 Grupo  
de  
Estudios  
Urbanos

ISSN 1679-3625