

Autogestão, habitação social e meio ambiente:

uma reflexão sobre discursos e práticas espaciais a partir do conjunto residencial
Zorilda Maria dos Santos



Construção do conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos | Acervo de imagens da CEMOS.

TRABALHO DE GRADUAÇÃO

Escola de Engenharia de São Carlos - EESC | USP

Edimilson Rodrigues dos Santos Junior

Orientação: Prof. Dr. Assoc. Miguel Antonio Buzzar

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP São Carlos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS

Edimilson Rodrigues dos Santos Junior

Autogestão, habitação social e meio ambiente:
uma reflexão sobre discursos e práticas espaciais a partir do conjunto
residencial Zorilda Maria dos Santos

São Carlos
2019

EDIMILSON RODRIGUES DOS SANTOS JUNIOR

Autogestão, habitação social e meio ambiente:
uma reflexão sobre discursos e práticas espaciais a partir do conjunto
residencial Zorilda Maria dos Santos

Monografia apresentada ao Curso de
Engenharia Ambiental, da Escola de
Engenharia de São Carlos da Universidade de
São Paulo, como parte dos requisitos para
obtenção do título de Engenheiro Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Antônio Buzzar

São Carlos

2019

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.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Prof. Dr. Sérgio Rodrigues Fontes da EESC/USP com os dados inseridos pelo(a) autor(a).

R237a Rodrigues dos Santos Junior, Edimilson
Autogestão, habitação social e meio ambiente:
uma reflexão sobre discursos e práticas espaciais a
partir do conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos
/ Edimilson Rodrigues dos Santos Junior; orientador
Miguel Antonio Buzzar. São Carlos, 2019.

Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental) --
Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de
São Paulo, 2019.

1. Habitação social. 2. Autogestão. 3.
Planejamento urbano-ambiental. 4. Programa Minha Casa,
Minha Vida - Entidades. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Edimilson Rodrigues dos Santos Junior**

Data da Defesa: 12/11/2019

Comissão Julgadora:

Resultado:

Miguel Antonio Buzzar (Orientador(a))

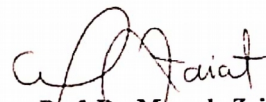
APROVADO

Marcel Fantin

APROVADO

Catharina Christina Teixeira

APROVADO



Prof. Dr. Marcelo Zaiat

Coordenador da Disciplina 1800091- Trabalho de Graduação

DEDICATÓRIA

*A todas as pessoas que anseiam e
lutam por uma sociedade mais
justa.*

AGRADECIMENTOS

Uma vez li que o agradecimento mais completo seria aquele que se direcionasse à natureza, num sentido amplo, sendo mesmo a vida em sua completude. Então, à natureza. De certa forma, também como garantidores da vida, mas sobretudo agentes dos caminhos da história, agradeço aos trabalhadores e trabalhadoras, a quem devemos a universidade, a cidade, a esperança e as possibilidades.

Agradeço também a um grupo bem específico dessa classe: a minha família, pelos ótimos caminhos, experiências, conflitos e apoio, combinação sem a qual eu não poderia ter alcançado nenhum dos sonhos que vivi. Aos meus primos, primas e vizinhos, pela infância e juventude feliz, semente da revolta e do carinho que carregou aos diversos setores da minha vida. Particularmente ao Bruno, pelas boas lembranças. Aos meus pais, Isabel e Edimilson, que para mim são os primeiros e mais fundamentais laços, por terem atravessado barreiras aparentemente intransponíveis e serem companhia eterna desse trajeto (incerto) em curso.

Por terem representado o fundamento de novas perspectivas e me introduzido às potencialidades da Educação Popular, agradeço ao cursinho MedEnsina, aonde estudei ao longo do fatídico ano de 2013. Mesmo, talvez, sem ter pretensões ambiciosas de novos horizontes societários, sua existência atravessou os rumos de estudantes que careciam de apoio ao acesso à universidade pública, sendo um exemplo de extensão universitária e berço de tantas reflexões e práticas transformadoras. Afinal, pintar a universidade de povo ainda é um dos desafios necessários de serem enfrentados.

Nesse mesmo sentido, agradeço ao GEISA, grupo de extensão popular da Engenharia Ambiental da EESC que tem se mostrado como redirecionador da nossa prática profissional, não se limitando às barreiras da academia e aceitando o desafio de formular alternativas exemplares. Preciso agradecer também aos professores e alunos que compõem o PExURB, que aliando pesquisa e extensão me conduziram a perceber a importância da conjugação entre urbanismo e engenharia ambiental. A eles devo algumas das principais reflexões tecidas no presente trabalho acerca da realidade urbana e ambiental que presenciamos nas cidades brasileiras.

Ao Emancipa, por ter me recebido ainda nos meus primeiros dias em São Carlos e permitido que eu conhecesse tantas pessoas que se tornaram essenciais na minha vida. À SAPA, secretaria acadêmica da engenharia ambiental, que me introduziu aos movimentos sociais do campo popular, com os quais tive a oportunidade de conviver, aprender e sonhar

com uma sociedade menos desigual. E ao Levante Popular da Juventude, que de forma perene tem atuado e formulado (acertado e errado) caminhos para enfrentarmos os desafios do nosso tempo e lugar. É assim que não posso deixar de agradecer à Marielle Franco, aos nossos presos políticos e à União Nacional dos Estudantes, que nos provocam à prática.

Agradeço ao Centro Acadêmico Armando de Salles Oliveira (CAASO), pela história tão completa e ampla que recentemente têm alcançado novos patamares de organização, sendo essencial ao campus da USP São Carlos e lugar de nascimento de exemplos de luta e de vida. À Tia Celly, à Telma, à Neusinha, ao Júlio, à Ilza, à Cleusa e aos professores do Colégio CAASO, pessoas sem as quais nada teria sido tão significativo. E aos novos amigos, que compondo a Diretoria de 2018 à 2019 pudemos germinar tantas coisas e projetos que parecem comuns, mas são únicos no Brasil. Nomeadamente, com risco de esquecer alguém, agradeço imensamente a Alan, Kim, BF, Spray, CG, Piquete, Marina, Poli, Uber, Pedro, Picasso e notadamente Maria, companhia de afeto, confiança e possibilidades.

Agradeço muito a todos e todas que fizeram parte dessa trajetória improvisada e confusa ao longo da graduação, particularmente às pessoas que de perto muito me influenciaram. Devo especial agradecimento à Boo, pelo encontro de sonhos e de vida. À Migué e à Lepo, com quem pude compartilhar momentos importantes ao longo desse trabalho. À Ana Sarah e ao Dendê, por terem aparecido nos momentos mais necessários. E sobretudo ao Flávio e à Cida, representando a Central Pró-Moradia Suzanense, e ao prof. Miguel Buzzar, enquanto orientador ao longo de alguns anos, que de diferentes formas e medidas conduziram os caminhos do estudo desenvolvido e consubstanciaram assim as análises construídas.

Aos moradores do conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos e à Brasil-Habitat, por terem aceitado contribuir ativamente com o presente trabalho e, por extensão, aos movimentos sociais de luta por moradia, que se desdobram diariamente para dar conta de demandas populares e ainda costurar vínculos com setores acadêmicos.

Por fim, à Universidade de São Paulo, à Escola de Engenharia de São Carlos, ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo e às agências de fomento à pesquisa no Brasil, por terem viabilizado minha permanência e estudo em Engenharia Ambiental.

“Quem tem consciência para ter coragem
Quem tem a força de saber que existe
E no centro da própria engrenagem
Inventa a contra-mola que resiste.

Quem não vacila mesmo derrotado
Quem já perdido nunca desespera
E envolto em tempestade, decepado
Entre os dentes segura a primavera”

Secos e Molhados

RESUMO

Santos, Edimilson R. **Autogestão, Habitação Social e Meio Ambiente**: uma reflexão sobre discursos e práticas espaciais a partir do conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos. 2019. 121 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

Ao reconhecer a perenidade de conflitos que atravessam o histórico das cidades brasileiras, particularmente no que se refere à questão habitacional e ambiental, o presente estudo buscou resgatar marcos teóricos fundamentais que observem a interface dessas dimensões. A partir deles, e considerando acertos e desafios componentes do quadro de políticas que incidem sobre a regulação urbano-ambiental na atualidade, discutiu-se a forma pela qual os agentes hegemônicos fazem valer suas prerrogativas sobre o espaço, legitimando projetos e usos a favor de cidades competitivas, na constituição de ambientes ideais aos negócios. Inseriu-se nesse ponto os resultados e perspectivas advindas da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, particularmente da modalidade Entidades, apontando-se tanto potencialidades e encontros entre autogestão, mutirão e tecnologias sociais; quanto desafios assumidos por movimentos sociais de luta por moradia ao conformarem seus horizontes políticos à sistemática oficial estabelecida. O conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos, na cidade de Suzano (localizado na Região Metropolitana de São Paulo), foi utilizado como estudo de caso, cujo registro e sistematização básica de seu processo de implementação, aliados ao levantamento bibliográfico, nos permitiu tecer conclusões no sentido de apontar as práticas desenvolvidas como exemplares em termos de participação social, ainda que condicionadas por excepcionalidades não inscritas em documentos institucionais. Reiterou-se, por fim, o histórico não enfrentamento da questão fundiária vinculada à dificuldade de acesso à terra urbana, com um recente aprofundamento das condições de segregação socioespacial somadas a fragilidades institucionais que marcam o período recente.

Palavras-chave: Habitação Social. Autogestão. Planejamento urbano-ambiental. Programa Minha Casa, Minha Vida – entidades.

ABSTRACT

Santos, Edimilson R. **Self-management, Social Housing and Environment:** a reflection on discourses and spatial practices from the residential complex Zorilda Maria dos Santos. 2019. 121 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

Recognizing the perpetuity of conflicts that cross the history of Brazilian cities, particularly with regard to housing and environmental issues, this study sought to rescue fundamental theoretical frameworks that observe the interface of these dimensions. Based on them, and considering the successes and challenges that are part of the policy framework that affect urban-environmental regulation today, we discussed how hegemonic agents assert their prerogatives over space, legitimizing projects and uses in favor of competitive cities, in the constitution of ideal environment for business. At this point, the perspectives resulting from the implementation of the Miy Home, My Life Program, particularly the Entities modality, were included, pointing out both potentialities and encounters between self-management, community work and social technologies; as challenges faced by social movements of struggle for housing in conforming their political horizons to the established official system. The Zorilda Maria dos Santos residential complex, in the city of Suzano (located in the Metropolitan Region of São Paulo), was used as a case study, whose record and basic systematization of its implementation process, allied to the bibliographic survey, allowed us to draw conclusions in order to point out the practices developed as exemplary in terms of social participation, even though it was conditioned by exceptionalities not included in institutional documents. Finally, the historical non-confrontation of the land issue linked to the difficulty of access to urban land was reiterated, with a recent deepening of the conditions of socio-spatial segregation added to the institutional weaknesses that mark the recent period.

Keywords: Social habitation. Self-management Urban-environmental planning. My Home, My Life Program - entities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de zoneamento com sobreposição de unidades de conservação sobre o Banhado. Extraído de PExURB, 2019.....	54
Figura 2: Proposta de zoneamento ambiental preliminar. Extraído de PExURB, 2019.....	55
Figura 3: Delimitação do município de Suzano (SP). Imagem obtida no Google Earth, 2019.	80
Figura 4: Avanço da urbanização no município de Suzano ao longo de décadas recentes. Extraído de CREPALD et al., (2007).....	82
Figura 5: Terreno do conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos. Imagem obtida no Google Earth, 2019.....	85
Figura 6: Comemoração e integração entre os membros dos movimentos organizados à conquista do terreno Mutirão Carolina Maria de Jesus. Acervo pessoal.....	87
Figura 7: Perspectiva do conjunto de casas integradas à mata existente. Extraído do blogspot do Zorilda, postado por Catharina Teixeira (30/06/2010).....	89
Figura 8: Ainda no início das obras no terreno de implantação do conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos. Fonte: página do facebook da CEMOS.....	90
Figura 9: Entrada para o lote no início das obras. Fonte: página do facebook da CEMOS.....	91
Figura 10: Obras de limpeza e nivelamento em parcelas do terreno do Zorilda. Fonte: página do facebook da CEMOS.....	92
Figura 11: Obras em andamento. Fonte: página do facebook da CEMOS.....	93
Figura 12: Foto panorâmica da frente do conjunto residencial à esquerda. Acervo pessoal....	94
Figura 13: Foto panorâmica da frente do conjunto residencial à direita. Acervo pessoal.....	94
Figura 14: Entrada ao conjunto residencial atualmente (agosto de 2019). Acervo pessoal.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	–	Área de Proteção Ambiental
APM	–	Área de Proteção de Mananciais
APP	–	Área de Preservação Permanente
BDI	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	–	Banco Nacional de Habitação
CEM	–	Centro de Estudos da Metrópole
CEMOS	–	Central Pró-Moradia Suzanense
CMP	–	Central de Movimentos Populares
CONAM	–	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CPTM	–	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
EIA	–	Estudo de Impacto Ambiental
FGTS	–	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	–	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUPAM	–	Fundação para Pesquisa Ambiental
ITS	–	Instituto de Tecnologias Sociais
MNLM	–	Movimento Nacional de Luta por Moradia
PDDI	–	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PExURB	–	Grupo de Pesquisa e Extensão em Urbanismo
PMCMV	–	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E	–	Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades
PMRR	–	Plano Municipal de Redução de Riscos de Suzano, SP
PNH	–	Política Nacional de Habitação
Proaim	–	Programa de Aprimoramento das Informações de mortalidade no município de São Paulo
RMSP	–	Região Metropolitana de São Paulo
SEHAB	–	Secretaria municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo
SFH	–	Sistema Financeiro de Habitação
SHIS	–	Subsistema de Habitação de Interesse Social
TS	–	Tecnologia Social
UMM	–	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	–	União Nacional por Moradia Populares
ZEIS	–	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução.....	25
Objetivos.....	30
Metodologia.....	31
Capítulo I Espaço, cidade e ambiente.....	32
Resgatando “A produção capitalista do espaço”.....	33
Diálogos com as “cidades na periferia do capitalismo”.....	41
Espaço, tecnologia e meio ambiente.....	48
Capítulo II Cidade e Habitação.....	58
Um traçado histórico às políticas de habitação contemporâneas.....	59
O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: noções fundamentais.....	67
Autogestão e mutirão sob a ótica das Tecnologias Sociais.....	71
Capítulo III O empreendimento Residencial Zorilda Maria dos Santos.....	78
O município de Suzano: regulação urbano-ambiental e nuances da realidade territorial....	79
Zorilda Maria dos Santos: registros, conflitos e perspectivas.....	84
Capítulo IV Considerações finais.....	100
Referências bibliográficas.....	103
Anexo: questionário para levantamento de campo.....	109

INTRODUÇÃO

A formação das cidades brasileiras mostra um forte impacto advindo do problema social, econômico, urbano e ambiental da questão habitacional. A produção formal de habitação, com o incremento populacional urbano da segunda metade do século XX, não apenas deixou de atender a necessidades reais, como também endossou a busca de alternativas de moradia para parte da população, sobretudo aquela de menor renda (BALBIM; KRAUSE, 2014). Favelas e loteamentos irregulares, marcados pela autoconstrução e anuência (e em certa medida, ausência) do Estado, são desdobramentos comuns desse cenário e materializam uma questão fundiária associada ao status de ilegalidade que perpassa a vida da população que habita essas áreas e revelam sua segregação social e ambiental (MARICATO, 1996).

GONDIM (2012), ao explorar o diálogo entre habitação social e meio ambiente, mostra que existe um conflito subjacente à interface dessas questões, que se revela a partir do confronto entre o direito de morar e o de acesso ao meio ambiente saudável, sendo a questão fundiária um elemento primordial à insustentabilidade ambiental. Nesse sentido, a habitação precária e o surgimento múltiplo de assentamentos irregulares são compreendidos como efeitos históricos dos moldes da expansão das cidades brasileiras, tendo a localização intraurbana em zonas periféricas das cidades, ou com vulnerabilidades ambientais, como fator especialmente significativo à produção de espacialidades próprias do capitalismo de baixos salários (POLLI, 2010; VILLAÇA, 1998; MARICATO, 1996).

Uma abordagem ampla dessa conjugação é sugerida por POLLI (2010) ao indicar que apesar de a população mais pobre estar notadamente mais vulnerável a mudanças de qualidades ambientais advindas de processos sociais, parcela dos efeitos negativos sobre o meio também é sentida pelas classes médias, que temem o risco de sinais de escassez. O efeito dessas mudanças, que historicamente afeta de maneira particular os despossuídos, alcança assim o patamar de ameaças ao “ambiente de todos” (POLLI, p. 27, 2010), o que na verdade significa dizer que nuances da questão ambiental da atualidade encontram eco entre os grupos sociais de maior renda, que põem em xeque o direito de moradia em nome de benefícios para “toda a cidade”. É nesse sentido, enquanto um exemplo típico de controvérsia instalada no seio de processos decisórios e políticos que governam a expansão das cidades, que tal pesquisadora observa as oscilações do Estado em seu movimento pendular entre anuência e controle de ocupações urbanas em áreas frágeis ambientalmente.

As políticas urbanas desenvolvidas a partir desse quadro, com pano de fundo no que conhecemos como Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, e por medidas econômicas anticíclicas, notadamente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de 2009, têm incidido quantitativamente no déficit habitacional, atendendo inclusive a faixas de renda historicamente negligenciadas por políticas públicas (BUZZAR et al., 2014). Fundamentando-se, em alguma medida, no Programa Crédito Solidário, de 2004, foi criado o PMCMV-Entidades como resultante da luta de movimentos populares de moradia digna. Apesar de percentualmente residual em relação ao total de financiamentos do PMCMV, sua particularidade é a possibilidade de execução da obra através da autogestão na direção da produção social da moradia, que guarda “a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores” (BALBIM; KRAUSE, 2014).

O estudo de FERREIRA (2014) sugere que a modalidade PMCMV-Entidades, voltando-se especificamente a organizações sociais nas quais os futuros beneficiários atuam na materialização do projeto através de movimentos de moradia, apresenta as potencialidades da autogestão ao incremento da participação social através da produção habitacional. É nesse sentido que o presente Trabalho de Graduação pretendeu construir uma avaliação do caso do empreendimento residencial Zorilda Maria dos Santos, que através do PMCMV-Entidades contou com a Central Pró-Moradia Suzanense (CEMOS) e a participação da Brasil-Habitat enquanto assessoria técnica à confecção do projeto.

Localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no município de Suzano, e com cerca de 80 unidades habitacionais para população de baixa renda, o terreno do empreendimento em questão tem aproximadamente 24.287 m² sendo quase 6.440 m² divididos em Área de Preservação Permanente (APP) e áreas de vegetação em regeneração, além de uma estação de tratamento de efluentes específica (BUZZAR et al., 2014). Considerando-se que parte da população residente no local advém de áreas nas quais conviviam com a vulnerabilidade ambiental e que as políticas promotoras deste tipo de habitação são recentes e permeadas de ambiguidades, fazendo-se necessário o seu acompanhamento, é possível que diante de tais condições seja dificultada a gestão sustentável local pelos moradores, comprometendo em alguma medida o processo organizativo vivenciado na etapa de construção ou mesmo as previsões do projeto à pós-ocupação do assentamento urbano.

Pretendeu-se inicialmente compreender em que medida os moradores atuais do condomínio incorporaram as novas práticas organizativas vivenciadas e quais seriam as

potencialidades de tal experiência à sustentabilidade local, inscrevendo os processos decisórios, o mutirão autogerido e parte das soluções encontradas à concretização do empreendimento como possíveis tecnologias sociais, motivadas por necessidades emergenciais em conjugação com aspirações democráticas e emancipatórias. Ao longo do processo de pesquisa, no entanto, consideramos que haviam diversos outros traços marcantes que mereciam destaque e que não se limitavam ao caso estudado, abarcando mesmo as práticas gerais pelas quais os agentes hegemônicos tem legitimado seus anseios sobre cidades cada vez mais inseridas em circuitos competitivos e incorporado inclusive matizes dos possíveis discursos de sustentabilidade para validar seus projetos, como nos indica ACSELRAD (2009).

A composição geral de todo o processo de pesquisa, considerando seu teor exploratório e qualitativo, nos levou a uma série de questões que acabaram por nortear este Trabalho de Graduação. Elas não foram simplesmente respondidas, mas sim funcionaram como linhas auxiliares aos diversos objetivos que estabelecemos, aparecendo um pouco de cada uma delas ao longo dos capítulos que se seguem. O primeiro capítulo advém de uma tentativa de entender quais seriam os interesses à produção de um espaço desigual, conforme verificamos nas tipologias de cidades que conhecemos. Resgatamos para isso as principais noções de Harvey (2005), que discorre sobre as particularidades da produção capitalista do espaço – é possível inclusive que algumas afirmações e concepções teóricas já tenham sido superadas por outros campos de estudo, mas à Engenharia Ambiental certamente podem representar fundamentações iniciais importantes.

Nesse mesmo capítulo, resgatamos também avaliações gerais sobre quais seriam os problemas nacionalmente importantes de serem resolvidos. Mais precisamente, nos preocupamos em começar a entender nuances de como tais problemas são formulados no campo da habitação social. Os apontamentos de BOLAFFI (1982), SINGER (1982), MARICATO (1996) e VILLAÇA (1998) foram as principais fontes que buscamos, além de bibliografias mais recentes que nos permitiram concluir que os debates de décadas passadas acerca da formulação do preço do solo urbano e da segregação socioespacial ainda carregam os mesmos fundamentos. Encerrou-se o capítulo por uma breve exposição acerca das questões que envolvem o debate sobre sustentabilidade na atualidade. Exemplificamos algumas possibilidades de práticas de contraponto e trouxemos o exemplo do caso do Banhado, em São José dos Campos, que concentra diversos dos elementos e interesses dos agentes hegemônicos em fazer valer sua tipologia de cidade competitiva e excludente.

No capítulo II iniciamos um breve resgate acerca das políticas habitacionais desenvolvidas a partir do período da Ditadura Militar, destacando concepções e práticas conforme o caminho delineado por BONDUKI (2014). O objetivo era também o de contribuir à Engenharia Ambiental incrementar suas bases, numa tentativa de alargar um pouco nossa compreensão sobre as interfaces entre ambiente, cidade e habitação. Prosseguimos então aos moldes estabelecidos no PMCMV, apontando noções que nos pareciam fundamentais à compreensão da modalidade Entidades, destacando tanto críticas advindas de setores acadêmicos e preocupações que nasceram junto com o programa (sobretudo no que se refere à articulação entre Estado, movimentos sociais e a falta de acesso à terra urbana por camadas populares); quanto práticas e potencialidades identificadas por setores populares, destacando inovações, aprendizados e dificuldades advindas do programa. O capítulo se encerra com uma discussão sobre um possível encontro entre autogestão, mutirão e tecnologias sociais, debate no qual temos acompanhado disputas entorno dos conceitos e práticas envolvidas, havendo de um lado possibilidades emancipatórias e, de outro, a gestão de precariedades advindas da negligência do poder público.

Como definições que balizaram o presente estudo quanto a Tecnologias Sociais (TS), destacaram-se a adotada por Kapp e Cardoso (2013), que entendem as TS “como processos de desenvolvimento tecnológico nos quais os usuários estão incluídos desde o início”; a indicada por Dagnino (2010), que as considera como sendo adaptadas à pequena produção, com poucos impactos ambientais, não dependentes de grandes cadeias de produção, não hierarquizantes e orientadas ao mercado interno de massa; e a utilizada por Horst e Freitas (2016), proposta pelo Instituto de Tecnologias Sociais (ITS), que as consideram um “conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida”.

Por fim, adentramos ao tema que foi berço do presente trabalho e que nos convidou a tentar fundamentar e refletir sobre práticas espaciais que conformam as cidades da atualidade. No capítulo final iniciamos nossa discussão sobre o caso em estudo. Resgatamos brevemente algumas avaliações sobre o município no qual se insere o conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos, sendo Suzano (SP) um caso particular e emblemático por conta de seus atributos ambientais identificados pela legislação como significativos. Conforme o olhar desenvolvido no presente trabalho, ressaltamos elementos que nos indicam também a predominância de uma noção de sustentabilidade atravessada pelo discurso hegemônico, que produz um conflito entre regulações territoriais restritivas e o uso corrente do solo. Por não se inscrever de

maneira legítima no campo de atuação de agentes imobiliários e ao mesmo tempo representar atributos que mereceriam ser protegidos ambientalmente para garantir os serviços ambientais “para todos” – no sentido que POLLI (2010) nos alertou – o município sofre então com carências habitacionais, necessidades infraestruturais e uma paisagem urbana singular, na qual constantemente se justapõem (sem intencionalidades) áreas densamente ocupadas, objeto de programas habitacionais, com remanescentes de áreas verdes, de várzeas e que mereceriam, a nosso ver, atenção cuidadosa pelo poder público e um ajuste que garanta o direito de morar e em consonância com um meio ambiente sadio.

Encerra-se o capítulo com alguns dos resultados do levantamento de campo, quando pudemos participar de plenárias dos movimentos de moradia de São Paulo e de assembleias de moradores. Nessa etapa, realizamos entrevistas semiestruturadas com aqueles que se dispuseram a nos receber e assim começamos a entender com mais detalhes o processo de ocupação e os desafios inscritos nos programas habitacionais recentes. Apontamos desdobramentos organizativos que ainda existem mesmo após a mudança das famílias ao conjunto, além de termos registrado algumas de nossas reflexões sobre o processo de mutirão e autogestão, ressaltando os traços que nos parecem positivos à mobilização social e os ajustes marcantes pelos quais os movimentos sociais tiveram (diante dos quadros conjunturais e suas respectivas opiniões e correntes políticas majoritárias) que conformar seus horizontes às exigências do breve e intenso período que abarcou as lutas sociais a partir dos anos de 1980 e 1990 e que alcançaram barreiras nos anos recentes, particularmente com o avanço e capilarização de políticas neoliberais.

Prosseguimos então às considerações finais, que sintetizam os levantamentos bibliográficos, documentais e de campo que conformaram a metodologia deste trabalho. Apontamos assim ao que nos parece ser os novos rumos da questão habitacional, com traço determinante de parcerias público-privadas e um esvaziamento de políticas sociais já pronunciados em anos anteriores.

O trabalho se encerra com um objetivo subjacente de iniciar novas discussões no campo da engenharia ambiental, particularmente no campus da USP São Carlos, preocupando-se com as dimensões de conformação da espacialidade das cidades e inserindo “novos” parâmetros e olhares que nos convoquem a práticas insurgentes e transformadoras em detrimento aos limites da ação empreendedora e utilitária que, conforme nos ensina Milton Santos quando discorre sobre as metamorfoses do espaço habitado (1988), perverte a função das ciências e nos subjugam como tributários aos interesses hegemônicos.

OBJETIVOS

À luz de resultados obtidos por vias do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, o presente Trabalho de Graduação tem como objetivo geral discutir como o processo organizativo de autogestão e mutirão vivenciado pelos moradores na implementação do conjunto “Residencial Zorilda Maria dos Santos” (Suzano – SP) reverberou à gestão condominial local em termos de manutenção de práticas sociais construídas ao longo do tempo e como a experiência se insere no campo de lutas sociais por moradia na atualidade.

Enquanto objetivos específicos, pretendeu-se resgatar fundamentos associados à produção capitalista do espaço e sua conjugação com a questão habitacional e ambiental no Brasil; apontar trajetórias percorridos pelas principais políticas habitacionais recentes e sua interface com o caso estudado; e produzir uma síntese qualitativa sobre o processo delineado no empreendimento em estudo, indicando resultados de discursos e práticas hegemônicas que se consolidam na atualidade.

METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida utilizando-se levantamentos bibliográficos, documentais e entrevistas semiestruturadas direcionadas a moradores atuantes na gestão condominial do caso em estudo, “Residencial Zorilda Maria dos Santos” em parceria com “Central Pró-Moradia Suzanense” (CEMOS) e a assessoria técnica “Brasil-Habitat”. Incrementou-se a pesquisa bibliográfica prevista, pelos motivos apresentados na introdução, prorrogando-se o levantamento de campo junto aos moradores.

As etapas percorridas ao longo do processo de pesquisa foram (a) levantamento bibliográfico fundamental acerca da questão da habitação social no Brasil, em particular no que se refere ao PMCMV-Entidades; (b) levantamento bibliográfico de experiências relacionadas à autogestão na construção de habitações populares, apontando definições pertinentes e limitações de sua realização no bojo das Tecnologias Sociais; (c) levantamento de dados acerca do empreendimento em questão através de análise documental e cartográfica do projeto, resgatando marcos fundamentais do histórico de ocupação local e situando-o na Região Metropolitana de São Paulo; (d) Elaboração do roteiro de entrevista à população local e às organizações pertinentes (CEMOS e Brasil-Habitat); (e) Realização das entrevistas; (f) síntese qualitativa da análise documental e bibliográfica e análise dos resultados das entrevistas; (g) discussão e considerações finais da pesquisa. Ressalta-se que as etapas iniciais, em particular os itens (a), (b), (c) e (d) assumiram mais centralidade ao trabalho desenvolvido.

CAPÍTULO I| ESPAÇO, CIDADE E AMBIENTE

Resgatando “A produção capitalista do espaço”

Em um início da reconstrução da teoria marxista da acumulação, HARVEY (2005), em um texto originalmente publicado em 1975, afirma que a dimensão espacial foi em alguma medida negligenciada de um modo geral, deixando-se de ser percebido o contexto geográfico em que era produzida. O autor, nessa etapa, busca compreender como tal teoria se relaciona com a estrutura espacial, sendo esta um possível intermédio entre a teoria da acumulação e a teoria do imperialismo. Com esse ponto de partida, Harvey afirma que o crescimento econômico irrompe em crises, sendo também dependente de fatores como a existência excedente de “mão-de-obra”, incrementando as possibilidades de produção, isto é, sua expansão; a existência suficiente de meios de produção, que possam assegurar o reinvestimento nos processos produtivos; e mercado adequado para absorver as mercadorias. Para cada um desses aspectos a acumulação pode encontrar barreiras que, quando alcançadas, ocasionam crises advindas de processos internos, endêmicos, aparecendo tanto na produção, quanto no consumo ou em qualquer fase da circulação e produção de valor (HARVEY, 2005, p. 45).

Para o autor, as crises também impõem alguma racionalidade à produção capitalista, cujos custos sociais se apresentam na forma de falências, “desvalorização forçada de ativos fixos e poupanças pessoais, inflação e concentração crescente de poder econômico e político em poucas mãos, queda dos salários reais e desemprego” (HARVEY, 2005, p. 47). Afirma-se ainda que as condições de acumulação, nesse processo, deverão então ser renovadas para que ocorra a sustentação do sistema capitalista. Essa renovação, em geral, está associada a fatores como o aumento da produtividade da “mão-de-obra”; redução do custo dessa última; atração do excedente de capital para novas possibilidades lucrativas; e o aumento da capacidade de absorção de produtos. Destaca-se que um dos exemplos indicados por Harvey para esse último fator entorno da organização do consumo – isto é, para o incremento da demanda efetiva – é a cooptação da demanda da classe trabalhadora por boa moradia por programas públicos de habitação, estabilizando a economia e incrementando a necessidade de materiais desse setor.

Ao se referir à expansão geográfica como necessária no processo de acumulação, Harvey menciona também o papel do crédito à circulação de capital, cuja centralidade seria estabelecer uma continuidade dos processos de produção, atenuando parcialmente a necessidade de anulação do espaço pelo tempo. Isso não ocorre, no entanto, sem contradições:

“para superar barreiras espaciais e anular o espaço pelo tempo, criam-se estruturas espaciais, que, no fim, agem como barreiras à acumulação adicional” (HARVEY, 2005, p. 53). Para o autor, por serem fixas e imóveis, trata-se então da representação do capital na paisagem, sendo tanto uma “glória do desenvolvimento do capital passado, quanto uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação”, disposta inclusive a ser destruída oportunamente em um momento subsequente.

Avançando na investigação acerca da espacialização do capitalismo, Harvey discorre também sobre a teoria marxista do Estado, na direção de compreendê-lo como uma forma da racionalidade que se instala em tal modo de produção de maneira específica, como um produto da sociedade num estágio determinado de seu desenvolvimento e útil à dominação. Seus instrumentos, em especial a lei, o poder de tributação e o poder de coação, são potencialmente convertidos em elementos da dominação de classe, o “Estado da classe economicamente dirigente” (ENGELS, 1941, apud HARVEY, 2005, p. 80). O autor continua: para atuar a favor de seus próprios interesses essa classe precisa então valer-se de dois mecanismos, quais sejam a aparência independente do funcionamento das instituições, que posiciona os funcionários do Estado “acima” da sociedade; e da ideologia pela qual universalizam-se tais interesses, como se fossem gerais. Suas ideias, dominantes, são vistas então como as únicas racionalmente válidas. É assim que “o próprio Estado pode se tornar encarnação abstrata do princípio moral (nacionalismo, patriotismo, fascismo)” (HARVEY, 2005, p. 82).

Ainda sobre o papel do Estado no processo de acumulação, aponta-se na exposição de Harvey alguns pressupostos às relações sociais de troca no capitalismo, dentre eles um sistema legal que assegure o direito à propriedade, possibilitando assim o domínio dos valores de uso pelo indivíduo. O Estado então é responsável por um sistema que se impõe e abrange conceitos como indivíduo, igualdade, liberdade e direito. Noções essas que oferecem possibilidades para assim, quando necessário, manter as taxas de lucros. “O Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica de capital e trabalho” (HARVEY, 2005, p. 84).

Soma-se ainda a provisão de infraestrutura, sociais e físicas, como função do Estado, que desempenha um papel na produção de bens públicos, necessários aos capitalistas individuais, porém impraticáveis para estes últimos. O autor afirma que desse modo a intervenção do Estado é necessária nesses moldes, expressando assim os interesses coletivos de classe, os quais não seriam possíveis de alcançar apenas pelos mecanismos da competição – isto é, os capitalistas individuais não podem fazer tal atividade isoladamente. No escopo

construído de sua atuação, o Estado também pode funcionar como árbitro, agora de maneira mais neutra, entre os interesses fracionários da classe dominante, que detém hegemonia e a mantém, mesmo por meio de concessões que situacionalmente não sejam de seu interesse. O exemplo dado por Harvey é o oferecimento de benefícios aos trabalhadores, como a casa própria, mantendo assim a obediência e ao mesmo tempo a difusão ideológica de princípios como o da propriedade.

Mantendo-nos circunscritos à argumentação de Harvey (no contexto em que escreve) sobre as crises internas do modo produção capitalista, como é o caso da superacumulação, a única saída efetiva na ausência de ajuste espacial (isto é, sua expansão geográfica) é a desvalorização do capital (Harvey, 2005, p. 115), seja como moeda, mercadoria, capacidade produtiva ou força de trabalho. Para o autor, essa violência subjacente à acumulação leva não apenas à destruição oportuna de capital, mas também a rivalidades interimperialistas características de “tempos de desvalorização selvagem”, como se presenciou ao longo do século XX. A conclusão que se tece é a de que as crises são inerentes ao capitalismo, obrigando-o à sua autopreservação mesmo por meio de destruição de capital, valendo-se para isso de seus próprios mecanismos.

Ao apresentar elementos básicos do modo de produção capitalista, o autor também menciona como fatores que facilitaram a concentração social e geográfica de excedentes (outroa apoiados de maneira mais restrita na expropriação violenta) as migrações às cidades, a concentração urbana da riqueza e a conversão da propriedade fundiária em riqueza monetária. É desse modo que alcança-se o centro da tarefa de Harvey na obra aqui retomada, especialmente no que se refere ao desenvolvimento geográfico desigual e do progresso e das formas de urbanização, além da evolução das funções do Estado, em sua busca por uma relação da teoria marxista acerca da acumulação, mas com uma dimensão concreta e específica.

Por esse caminho ressalta-se então uma das características do capitalismo, qual seja o seu grande esforço em anular o tempo pelo espaço. Isso porque este é visto como barreira, uma possível inconveniência, ou seja, faz-se necessária a organização espacial à sua própria superação para assim controlar o tempo de circulação do capital. Tal conclusão pode ser observada tanto pelas mudanças dramáticas das relações espaciais ao longo da história do capitalismo, quanto das tecnologias, as quais potencialmente liberam a dependência de fatores relacionados a sua localização. Novamente é situado o poder do Estado, que tece as políticas do processo de trabalho, “a organização laboral, os padrões de vida dos trabalhadores, a

regulamentação e remuneração adequada do capital”, sugerindo assim uma atuação para o controle tanto pelo espaço, quanto pelo tempo (HARVEY, 2005, p. 146).

Como um dos impactos desse processo geral delineado por Harvey tem-se a possível desagregação de culturas regionais, abalando a coerência estruturada de um território, a favor da mobilidade do capital. As exigências de mecanismos complexos para isso, materializados em sistemas de comunicação, transmissão de energia, transportes e até mesmo sistemas de créditos, podem conduzir os capitalistas a apoiar processos básicos de reprodução social, com vistas à garantia de suas atividades. Diante desse conflito, os trabalhadores, carentes de um sistema salarial, precisam assim ou apoiá-los ou – na melhor das oportunidades e condições – organizar-se por uma vida melhor mesmo que por meio de infraestruturas fomentadas pela burguesia (HARVEY, 2005, p. 149).

Como uma resposta necessária à manutenção de uma coerência regional estruturada, afirma-se que diante da tensão sobre os agentes econômicos que devem ou abrir espaço novo à acumulação ou preservar compromissos assumidos em um espaço e tempo específicos, anteriores, formam-se “alianças regionais de classe”. Dentre suas características são ressaltadas duas: a de serem necessárias, mas também instáveis. Essa aliança atrai então aqueles que detêm propriedade de terras ou de bens relacionados à dívida hipotecária, além das frações de força de trabalho que desfrutam de privilégios particulares advindos da escassez coletiva. Como assegurador dessa aliança figura-se o Estado, que por meio de seus mecanismos busca conciliar o amálgama de classes e de interesses fracionários em um território. A estabilidade, no entanto, conta com a ameaça da imprevisibilidade resultante da competição dos agentes econômicos e a permanência de antagonismos, eventualmente agudizados pelas diversas nuances transparecidas na luta de classes,

A mão-de-obra, que adotou políticas conciliatórias para consolidar sua posição dentro da aliança de classes, talvez fique tentada a ressuscitar demandas mais revolucionárias. As condições para o colapso e a desintegração da aliança regional estão sempre presentes. No fim, a dinâmica do capitalismo tende a desunir as alianças que fomentou inicialmente. Sob condições de crise, as tensões se tornam especialmente violentas (HARVEY, 2005, p. 153).

Motivado por esse enredo, e sendo as cidades tanto um produto, quanto uma condição aos processos sociais contemporâneos, Harvey então observa o papel da urbanização à acumulação capitalista. A mudança na governança urbana a partir da década de 1970, que se

distancia do “administrativismo” urbano e volta-se ao empreendedorismo dedicado ao desenvolvimento econômico, tem um papel de destaque. Com as dificuldades das economias capitalistas no enfrentamento de recessões no período, num quadro de desregulamentação, disseminação do desemprego e apelo à racionalidade do mercado, governos urbanos marcadamente diferentes foram conduzidos a uma direção semelhante, em geral vinculando poderes locais ao capital financeiro internacional (HARVEY, 2005, p. 168).

Esse resgate de elementos advindos da obra de Harvey nos conduz também a compreender a urbanização enquanto um “um processo social espacialmente fundamentado” (cujo conteúdo de classe associa-se à circulação do capital, reprodução e controle da força de trabalho). Um arcabouço institucional também é estabelecido por tal processo, influenciando de maneira análoga as práticas cotidianas. Uma terceira face relativa ao espaço produzido é a consciência dos moradores, mediada pela experiência no ambiente, da “qual nascem as percepções, as leituras simbólicas e as aspirações”(HARVEY, 2005, p. 170).

A organização desse espaço, cuja nomenclatura de urbano traz consigo mutabilidades associadas ao conceito e à adaptabilidade do capitalismo, se dá de maneira conflituosa e por meio de coalizões de forças de agentes e interesses variados. É assim que parece ser possível admitir que, conforme Harvey, a hegemonia das decisões, iniciada a transição à governança empreendedora, é do setor com mais voz enquanto empreendedor em parcerias público-privadas. É nesse sentido que o autor destaca que tais contribuições mútuas costumam significar o oferecimento do setor público para assumir os riscos, de modo que os benefícios sejam absorvidos pelo setor privado. Conclui ainda que

O novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez de melhorias das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo) (HARVEY, 2005, p. 172).

As alternativas da governança empreendedora são, por exemplo, a criação e exploração de vantagens específicas associadas a base de recursos ou a localização, além do investimento em infraestruturas ou a redução de custos locais às empresas a partir de subsídios de diversas naturezas. Por esse caminho, aponta-se que a substituição de acordos coletivos gerais, no limite nacionais por acordos coletivos locais também possibilitam redução de custos a partir da redução de salários e benefícios. A divisão espacial do consumo, com vistas a produção das cidades como um lugar inovador, também figura como uma

possibilidade. Para Harvey, tais investimentos destinam-se a melhoria da qualidade de vida através de estratégias de renovação urbana, produzindo-se melhorias físicas no ambiente urbano, atrações para o consumo e entretenimento. A síntese dessa opção é o aproveitamento do consumo à sobrevivência da cidade, cujos exemplos mostram efetividade mesmo em contextos de recessão (HARVEY, 2005, p. 176).

Um aspecto a se destacar é o nível de concorrência interurbana, que parece empurrar as atividades das demais cidades na direção da lógica geral do desenvolvimento capitalista,

A capacidade do capital de exercer maior seleção sobre a localização realça a importância das condições específicas de produção em um determinado lugar. As pequenas diferenças na oferta de mão de obra (quantidades e qualidades), nas infraestruturas e nos recursos, na regulamentação e na tributação governamental, assumem muito maior importância do que quando os custos elevados de transporte criavam monopólios ‘naturais’ para a produção local de mercadorias locais (HARVEY, 2005, p. 179).

Afirma-se que a governança urbana então dedicou-se a fornecer um ambiente favorável aos negócios, tendo como à atração de capital à cidade. As consequências dessa competição de lugares – a partir da centralidade do local como ambiente às regulações relativas à oferta de infraestrutura, relações trabalhistas e controles ambientais – são apontadas como sendo a pressão sobre o setor público no sentido de assunção de riscos, diminuindo assim os custos locacionais ao capital multinacional e propiciando uma maior mobilidade desse capital; e uma adição qualitativa à estratégia locacional de empresas, bem como maiores possibilidades administrativas relativas às relações trabalhistas. De um modo mais geral, fica claro que tais mudanças na política urbana e o empreendedorismo urbano têm caminhado a formas de acumulação mais flexíveis e com base no mercado.

Uma tendência desse caminho tomado pela política urbana, a partir das parcerias público-privadas (além dos riscos assumidos pelo setor público), é a relação entre os subsídios oferecidos e a distribuição dos custos sociais. Ao passo que se intensifica o oferecimento de incentivos aos consumidores mais ricos e às empresas, instaura-se um quadro de aumento da pobreza, uma vez que os custos recaem sobre a população mais pobre, sobre a classe trabalhadora. Os governos precisam então assumir parte do ônus da produção, de modo que o cenário comum é a diminuição de provisões aos desprivilegiados, na contramão de uma distribuição social da renda. Para Harvey, isso tem relação com os tipos de empregos criados, fazendo da ênfase de benefícios à pequena empresa e à terceirização um motor ao setor

“informal”. Tal governança contribui assim para o aumento de diferenças de riqueza de renda e à ampliação do empobrecimento urbano.

A pujança dessa lógica de desenvolvimento espacial capitalista pode alcançar mesmo os governos mais progressistas, prossegue Harvey, sendo a competição mais um mecanismo coercitivo externo do que uma mão invisível benéfica, “impingindo o menor denominador comum relativo à responsabilidade social e à oferta de bem-estar num sistema urbano organizado de modo competitivo” (HARVEY, 2005, p. 182). Uma nuance ressaltada desse modo de fazer as cidades é a produção fragmentada de planos urbanísticos, marcados por serem efêmeros e tensionados pela “moda”, ao invés de abrangentes, duradouros e robustos.

Outro aspecto a ser mencionado acerca do empreendedorismo urbano é a criação de uma identidade social. A finalidade competitiva das cidades pressupõe a criação de uma imagem física e social associada à venda do local para determinada atividade, contrapondo-se em alguma medida à anomia do administrativismo e criando um ambiente de espetáculo e representação. É assim que “a produção orquestrada de uma imagem urbana também pode, se bem sucedida, ajudar a criar uma solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar” (HARVEY, 2005, p. 185), sendo mesmo um refúgio mental. O cenário comum assim criado, exemplificado pelo autor, é aquele cuja prosperidade aparente oculta as dificuldades e desigualdades latentes (e aprofundadas) com eventuais êxitos políticos e propagandeamento das parcerias público-privadas.

A dimensão do local, em fases de mudanças aceleradas e rumando à flexibilização de padrões, aparece então como objeto sobre o qual fomentos e atrativos irão servir ao desenvolvimento econômico valendo-se de coalizões adaptadas, específicas à acumulação e projetos hegemônicos. No entanto, sob uma perspectiva crítica, a possibilidade de tomada de decisões democráticas a partir da noção de cidade como “corporação coletiva” fazem desta unidade bases de poder, cujo desafio apontado por Harvey é a elaboração de estratégias que mitiguem a concorrência interurbana e modifiquem os horizontes políticos inicialmente locais, mas potencialmente alcançando espacialidades mais gerais. No campo de políticas progressistas, pode-se admitir desse modo uma face do empreendedorismo urbano construída através de alianças e ligações pelo espaço, de encontro (e confronto) à dinâmica de acumulação capitalista.

Explorando novamente a questão do ajuste espacial a partir de Hegel e Marx, são identificadas contradições do sistema capitalista em sua fase de expansão, particularmente entre a noção de capital enquanto “coisa” em detrimento à sua concepção associada a um conjunto de relações sociais. A ilusão de que se forma a coisa “capital” a partir de livres

acordos é o exemplo fornecido da inviabilidade desse sistema quando se consideram as colônias, localidades nas quais a expropriação eliminou do arranjo de escolhas a acumulação pelos próprios produtores. A burguesia conseguiu para isso utilizar-se do Estado como braço executivo para suas próprias ambições, sendo a urbanização um dos processos pelos quais ocorreu a concentração das forças produtivas e a força de trabalho no espaço (HARVEY, 2005, p. 198).

Mais do que isso, assumindo a “não neutralidade da organização espacial na dinâmica da luta de classes”, como ressalta Harvey, a burguesia utilizou-se de estratégias espaciais de dispersão e rupturas diante da organização da classe trabalhadora, que já conta com seus próprios distúrbios internos. Diante de tal dificuldade emergente – a de buscar vias à união de movimentos locais com vistas a um propósito comum – tem-se ainda uma ameaça de hegemonização da população trabalhadora pela indústria e mercadorização. Para Harvey, isso é parcialmente verdade, mas tal leitura da realidade carece de um complemento devido à capacidade de o capitalismo simultaneamente criar diferenciações – apropriando-se inclusive de culturas de outros tempos e gêneses – especialmente relacionadas a gênero, preferências étnicas e crenças religiosas (HARVEY, 2005, p. 208). É nesse sentido que mais uma vez cria-se, ou produz-se, fragmentação espacializada a partir de divisões de todo tipo, sendo fortalecidas lealdades associadas ao local e dissolvendo a luta de classes em interesses comunitários.

Não há dúvida da permanência e perenidade das condições materiais relativas à luta de classes, apesar da dispersão geográfica, complexidades e heterogeneidades culturais fragmentadas de maneira diferencial, com destaque às mudanças de inserção das mulheres enquanto força de trabalho no capitalismo. As questões ambientais – injustiça ambiental, conflitos por recursos, efeitos da distribuição desigual da degradação ambiental, etc. – também ficaram mais evidentes. Tornou-se mais grave a porosidade das fronteiras ao capital em detrimento aos movimentos migratórios, além do impulso à urbanização numa escala até então nunca vista. É assim que “a não neutralidade das estruturas”, da organização espacial, reitera o imperativo de união apontado por Marx (HARVEY, 2005, p. 215).

É, por fim, através de um paralelo entre a atuação do capitalismo à apropriação e extração de excedentes e as variações culturais locais que o autor sugere espaços de esperança: “ao procurarem explorar valores de autenticidade, localidade, história, cultura, memórias coletivas e tradição, abrem espaço para a reflexão e a ação política, nas quais alternativas podem ser tanto planejadas como perseguidas” (HARVEY, 2005, p. 239).

Diálogos com as “cidades na periferia do capitalismo”

Ao discorrer sobre a política social no Brasil, VIANA e SILVA (2015) destacam a influência de contextos de crise à história brasileira. Para o período recente, por exemplo, os autores afirmam que foram realizadas mudanças positivas em nossa sociedade na primeira década do século XXI, mas que a conjuntura econômica e política na década seguinte ameaça as conquistas obtidas tanto nesse período, quanto em anteriores. Para eles, a trajetória percorrida nos últimos anos sinaliza dificuldades à manutenção dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988. Os autores alertam assim para um possível cenário de redução de investimentos públicos em serviços sociais, cristalizando fragilidades históricas latentes. É sobre esse contexto, marcado pela desigualdade social, “disparidades regionais, pelos processos de distribuição de renda que se caracterizam pela acumulação de uma minoria em detrimento das necessidades da maioria da população brasileira” que MACIEL et al. (2013) reiteram a importância da atuação de segmentos da sociedade e atores sociais na construção de modelos societários mais igualitários.

Por esse mesmo caminho geral, mas reconhecendo a perenidade de momentos de crise, Maricato (1996) afirma que o crescimento econômico no Brasil foi “concentrador de renda, de terra e de poder”, produzindo uma modernização excludente. O ambiente construído, ela complementa, não poderia deixar de revelar as marcas das desigualdades e arbitrariedades advindas de tal processo histórico e as cidades da periferia do capitalismo, em particular as metrópoles, evidenciam mais agudamente conflitos e contradições, tanto econômicas, quanto sociais, ambientais e culturais. Para a urbanista, nas décadas finais do século XX inaugura-se um momento cujos paradigmas são a desregulamentação, flexibilização, incremento tecnológico e avanço da esfera financeira. Ela sugere que existe uma imbricação do espaço, economia e sociedade que reverbera nas metrópoles de maneira paradigmática.

A autora relembra, a partir de suas experiências ao longo da década de 1990 na cidade de São Paulo, que relações cujos pilares são o favor, o privilégio e a arbitrariedade são marcas da formação da sociedade brasileira. A negação da universalidade dos direitos da cidadania, para Maricato, revelam a convivência da nossa sociedade com o atraso, ou “desenvolvimento moderno do atraso”, na forma de uma “unidade contraditória”, apoiada numa narrativa que omite e encobre a violência subjacente à esfera produtiva no Brasil. Para ela, esse processo rumou à concentração de renda, de terra e de poder.

A ótica pela qual Maricato observa a realidade urbana da região metropolitana de São Paulo é aquela que contrapõe o par legalidade e ilegalidade. Afirma-se que aproximadamente

70% das construções da cidade eram ilegais se consideradas as normas de uso e ocupação do solo, zoneamentos, parcelamentos, etc. da época – em 1995. A distância então estabelecida entre o “urbano real” e o “urbano virtual” desdobrava-se no ocultamento da produção da cidade pela classe trabalhadora, aquela inexistente ao planejamento urbano oficial, que atuava “longe do território sem lei, sem segurança ambiental, sem saneamento, constituído pelas áreas de moradias pobres”. O planejamento e práticas urbanas mantinham-se alheios à cidade da maioria, que de forma alguma poderia atender à legislação urbana em sua complexidade e detalhamento, acarretando em práticas de corrupção em um universo urbano clandestino.

O setor Legislativo, nesse campo, tem o potencial ainda de abrir espaço para clientelismo político, uma vez que, como afirma Maricato para o caso de São Paulo, torna-se prática comum o benefício de anistias periódicas para vastas camadas da população com imóveis ilegais. Reconhecendo essa prática como historicamente presente no Brasil, tanto no Legislativo, quanto no Executivo, a autora questiona: o que não dizer dos sistemas jurídicos encarregados de assegurar os direitos previstos na lei? Parece ser nessa direção que Villaça (1998) aponta ao Estado como assegurado de um mercado imobiliário, tanto por meio de leis urbanísticas, quanto na própria produção de melhorias urbanas. É desse modo que, à época, Maricato sugere se desenrolar a atuação do Judiciário: arbitrariedades conduzidas por aspectos situacionais do mercado imobiliário formal.

Em seu livro – *Metrópole na Periferia do Capitalismo* – a autora ressalta que as classes médias mantêm-se isoladas em espacialidades socialmente homogêneas e hierarquicamente organizadas em relação às camadas populares. Nas favelas, por sua vez, a população tem crescido a taxas maiores do que a cidade de São Paulo como um todo. Registra-se que, no início da década de 1970 menos de 1% da população morava em favelas. Em 1987 esse número passou a 8%. No contexto atual, como indicam os relatórios publicados em 2016 pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole) à Sehab (Secretaria Municipal de Habitação, da prefeitura de São Paulo), cerca de 11% da população ainda vivia em favelas em 2010, cuja densidade populacional alcançou 391 habitantes por hectare.

O avanço no mercado imobiliário – no sentido quantitativo – das relações formais capitalistas, para Maricato, trazem consigo a exclusão. No contexto em que escreve, ela registra que o estoque de terras aos agentes capitalistas é garantido pelo encerramento do acesso à moradia precária, sem a provisão de novas possibilidades. Afirma-se ainda que um dos desdobramentos desse processo é a imagem de cidade como campo de possibilidades à cidade do desamparo, da poluição, da violência e da concentração de pobreza. Mas sob condições específicas, a tolerância à ilegalidade era até incentivada pelos agentes públicos,

desde que as localizações não fossem aquelas com potencial de valorização, como áreas de preservação ambiental – o exemplo de destaque é a ocupação das áreas lindeiras da represa de Guarapiranga (MARICATO, 1996, p. 65).

Sobre a violência urbana, aponta-se ao seu acréscimo associado à flexibilização das relações de trabalho, desregulamentação do mercado, incremento tecnológico, avanço da esfera financeira e internacionalização do mercado. Ela se refere em particular aos homicídios, além de destacar outras dimensões da violência, como a exclusão. Em São Paulo, segundo dados da Proaim (Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no município de São Paulo), o número de homicídios por 100.000 habitantes foi de: 17,3 (em 1980); 43,3 (em 1990); 44,8 (em 1991); 40,1 (em 1991); e 39,7 (em 1993). Essa taxa, que no ano de 2001 foi de 33,3, decaiu para 10,5 em 2014. No mesmo ano, a média nacional, no entanto, ainda apresentou-se elevada, alcançando 25,17, considerando São Paulo ao cálculo, e 29,4, sem considerar São Paulo (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SP, 2016).

A urbanização no Brasil foi marcadamente um processo acelerado e assimétrico, estabelecendo de um lado o loteamento irregular como solução habitacional em áreas não servidas de infraestrutura, e de outro multiplicando os vazios urbanos e imóveis desabitados em áreas urbanas (IPEA, 2016). O Relatório Brasileiro para a Habitat III aponta como uma das questões diante da demografia das cidades o aumento dos condomínios fechados e o despreparo dos municípios para colocar em prática políticas locais na direção estabelecida pelo Estatuto das Cidades, garantindo a função social da propriedade e da cidade. Como raízes dessa “ordem invertida”, Maricato (1996) alude à sociedade colonial brasileira, em particular ao estabelecimento de uma “questão fundiária”, no sentido da dificuldade de acesso à terra a partir de sua introdução ao mercado, na forma de mercadoria.

Observando-se tal quadro é possível situar algumas considerações acerca da renda da terra urbana. SINGER (p. 22, 1982) nos lembra que imóveis com as mesmas benfeitorias podem ter preços totalmente diferentes de acordo com a localização, cuja característica a ser ressaltada é a sua singularidade diante de toda a malha urbana. Isso o conduz a afirmar que os preços do mercado imobiliário não são determinados da mesma maneira que os dos demais produtos, que permanecem no caso geral entorno de uma média constituída pelos custos de produção e uma taxa de lucro média. Sua conclusão é a que aqueles são resultados do que a demanda mostrar-se disposta a pagar.

A oferta de espaço não é, segundo Singer, como a dos demais produtos, isto é, não depende do preço corrente com tanta intensidade. Para o economista, a produção de espaço

segue outro caminho em relação aos produtos resultantes do trabalho humano, passando pela incorporação de terras que antes tinham usos possivelmente “não-urbanos” (e potenciais econômicos a serem explorados), cuja demanda, e em grande medida o preço, está sujeita a violentas variações. Nesses termos, isso confere o teor especulativo ao mercado imobiliário, fazendo ainda do incorporador um agente disposto não apenas a esperar condições propícias de valorização urbana, mas também promotor ativo de seus interesses com vistas à antecipação de tal valor.

Villaça (1998), em seu estudo acerca das localizações intra-urbanas no Brasil, faz uma breve exposição acerca do valor e preço da terra urbana para então se referir aos elementos estruturadores desse espaço, em particular as vias (rodovias e ferrovias). Ao citar Lefebvre, Villaça lembra as exigências severas à mobilização do espaço, que precede a determinação do seu valor de troca, considerando-o não apenas como o solo, mas também do subsolo e de volumes acima dele, como se segue,

[a mobilização do espaço] começa – é sabido – pelo solo, que, de início, precisa ser arrancado da propriedade do tipo tradicional, da estabilidade, da transmissão patrimonial (...). A mobilização se estende a seguir ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber valor de troca. Ora, a troca implica intercambiabilidade. A intercambiabilidade de um bem faz dele uma mercadoria (...). O ‘mundo da mercadoria’ com seus traços se estende às coisas e bens produzidos no espaço e, de suas circulações e fluxos, ao espaço inteiro que toma assim a realidade autônoma (na aparência) da coisa, do dinheiro. (VILLAÇA, apud LEFEBVRE, p. 71, 1998).

Tem-se desse modo que o espaço é produzido, podendo ser considerado mercadoria, cujo preço tem certo vínculo com o trabalho social médio necessário a sua produção. Destaca-se também que seu valor tem duas dimensões principais, sendo a primeira a dos produtos em si e a segunda, a localização. Esta possui seu valor de uso, dado pelo “tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte” – nas palavras de Villaça. O atributo mais importante do valor de uso, ao qual o autor se refere, é a acessibilidade do terreno ao conjunto urbano, sendo que “quanto mais central o terreno, mais trabalho existe despendido na produção dessa centralidade”.

Para o objetivo do presente projeto tais noções relativas ao preço da terra possibilitam olhar à localização urbana como um dos determinantes à renda da terra por ela oferecer um

acervo de vantagens para empreendimentos específicos. Se, por um lado, “o acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda” (SINGER, p. 27, 1982), ocasionando uma alta valorização de áreas específicas; por outro, a busca por vantagens locacionais aludida por Villaça (1998), atuante na estruturação do espaço intra-urbano e originária da luta de classes à busca de apropriação desigual de vantagens do espaço construído, produz espacialidades segregadas de maneira funcional à dominação de classes.

Singer (p. 27, 1982) ainda faz uma observação acerca da renda da terra paga por quem utiliza do espaço urbano seja para o consumo, seja para o lucro. Na competição pelas melhores localizações as empresas alcançam lucros diferenciados de acordo com as vantagens para cada caso, diminuindo na melhor das hipóteses os custos envolvidos. Elas é que pagam pelo “superlucro” resultante. Aos indivíduos o pagamento da renda depende de outros fatores. Os salários, dimensionados à sua reprodução social, devem incluir os custos envolvidos à ocupação do espaço urbano. Singer afirma que devido ao subsídio do Estado à reprodução da força de trabalho por meio de habitação popular sem o proporcional oferecimento de serviços urbanos (e com o aumento por demanda de moradia pela classe trabalhadora) gerou-se um aumento do preço do solo nas áreas servidas de infraestruturas. A consequência foi um “empurrão” da população mais carente às localidades baratas, nas quais as condições mínimas de moradia não são atendidas.

Diante da dinâmica socioespacial que se estabelece, tanto Singer, quanto Villaça, indicam que existe um gradiente de preço da terra urbana associado à localização. Um aspecto a ser ressaltado nesse sentido é o processo de degradação que aflige os grandes centros. O cenário urbano do centro principal degradado cria as condições para o setor imobiliário empreender em novas localidades, em um processo que leva décadas, criando assim um centro novo provido de acessibilidade e serviços urbanos. Os prédios esvaziados pelas elites, no entanto, não são aproveitados de maneira racional dentro de um processo capitalista, considerando os investimentos do passado em serviços e infraestrutura. Desse modo, a ocupação mais frequente dessas áreas desgastadas pelas camadas mais ricas são de cortiços precários e máximas subdivisões das antigas mansões (SINGER, 1982; VILLAÇA, 1998).

Segundo Villaça (1998), todo esse processo é funcional à dominação de classes através do espaço, que no Brasil também conta com a atuação do Estado por meio de legislação urbanística, provisão de infraestrutura e incentivo ao setor imobiliário, além de mecanismos ideológicos. Para esse último aspecto, o autor resgata Marx, que afirma:

(...) cada nova classe no poder é obrigada, quanto mais não seja para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade (...) ou a dar seus pensamentos a forma de universalidade, a representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos verdadeiramente válidos (VILLAÇA apud MARX, 1998).

É através da ideologia que as “visões da realidade” transferem processos sociais a naturais. O exemplo do autor, além da identificação de parte do espaço intra-urbano como “cidade” (a parte de interesse das elites), é a expressão “deterioração do centro”. Ela traduz não apenas um “estado”, mas também induz a compreensão de um processo natural, de apodrecimento, velhice. Esta é versão das elites para não revelar a importância do centro e se omitirem quanto a culpa na sua degradação. Outro nível de atuação da ideologia dominante materializa-se na criação de condomínios suburbanos, que opõe a cidade da minoria burguesa à maioria, pobre. Atuação do Estado é assim “facilitada” nesse processo de dominação, já que investir na “cidade” significa investir nas partes que concentram os dominantes.

Os investimentos, que podem ser na forma de programas de renovação urbana, podem ser realizados para que a mancha de degradação urbana não se alastre para outras localidades da cidade. Como resultados mais comuns, apontados por Singer (1982) e exemplificados por Maricato (1996), se tem a evasão de antigos moradores (aqueles que não podem pagar pelas melhorias da renovação), acarretando perdas de relações de vizinhança, potencialmente trágicas a populações mais carentes e desamparadas.

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano fez com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa dizer que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário; glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc. formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... (SINGER, p. 33, 1982).

No cenário do quadro urbano que se consolidava na década de 1970, tendo como pano de fundo os apontamentos pertinentes mencionados anteriormente, Bolaffi (1975) discute rapidamente o que são “problemas nacionais”. Para ele, lembrando Florestan Fernandes, esses problemas são os desajustamentos que em um momento histórico são identificados como “situações problemáticas” pelo interesse geral, pela “sociedade”: os grupos que têm poder de decisão para falar e fazer em nome dela. É nesse sentido que os problemas que uma nação formula para si, segundo o autor, variam segundo as estratégias daqueles que detêm o poder de decisão em termos de importância e prioridade. Transfigurar a natureza desses problemas, que são reais, de um caráter particular para um universal e de vontade popular, é “o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas” (BOLAFFI, p. 40, 1982).

Ao referir-se à produção de moradia popular por vias da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), Bolaffi reitera assim que a formulação do problema da habitação comprometia-se antes com a satisfação de outros propósitos que não a resolução da questão habitacional que afligia de forma particular as cidades e a população urbana, com fluxos de acréscimo quantitativo que pareciam incessantes. Essa população mais carente, portanto, não desfrutou do acesso à habitação, mesmo com subsídios volumosos à provisão de moradias. Os planos urbanísticos, nesta mesma esteira, também deixaram de incorporar qualquer fundamento real que conduziria ao enfrentamento do complexo de questões emergentes da época, cujo berço (assumidos os moldes de produção vigente) seria antes de tudo a questão fundiária.

MOREIRA e RIBEIRO (2016), que observam como se desdobra a questão fundiária no desenho das políticas urbanas em nível nacional, apontam à continuidade do cenário evidenciado por Bolaffi aos dias atuais. Se por um lado, como será discutido posteriormente, houve uma sinalização positiva no campo das políticas urbanas recentes ao “nó da terra”, os resultados quantitativos alcançados acabaram por beneficiar majoritariamente os agentes financeiros operadores do mercado imobiliário. Em tal pesquisa, os autores reiteram que os municípios, que deveriam assumir na esfera local a responsabilidade de aplicar os instrumentos componentes das novas leis que inauguraram o período democrático no Brasil, não construíram de modo geral estratégias adequadas e alinhadas às necessidades ainda remanescentes no período atual. Isso tudo para dizer que não foram encampadas, de um ponto de vista institucional e efetivo (e em período algum), as problemáticas resultantes da questão fundiária vinculada ao solo urbano. Ao contrário, o equacionamento do problema da habitação sugere um aprofundamento dramático desse cenário.

Espaço, tecnologia e meio ambiente

A experiência desenvolvida no Equador no que se refere ao direito de morar suscitou uma necessidade de incrementar o pilar ambiental associado à propriedade urbana. Janaina Marx (2019), em seu estudo sobre a questão ambiental no país usa a noção de “função ambiental da propriedade” para se referir a essa necessidade emergente. No campo de lutas sociais da América Latina, a pesquisadora ressalta que a onda progressista de governos ao longo da primeira década dos anos 2000 suscitou uma diversidade de concepções acerca da questão ambiental e da importância da participação social para o enfrentamento de desafios impostos pela expansão do neoliberalismo. A noção de “buen vivir”, de inspiração indígena, é apontada em seu estudo como um berço de ações de contraponto aos fluxos hegemônicos, numa tentativa de construção de uma plataforma que repense o modo de desenvolvimento do continente. A perspectiva geral do plano desenvolvido sugere que o Estado deve assumir um papel de promoção de estratégias de desenvolvimento que perpassem verticalmente as esferas de governo e alcancem a dimensão local. Para Marx (2019), ao incorporar um intento de construção de pensamento a partir de bases do Sul, a plataforma desenvolvida propõe uma ressignificação de relações entre humanidade e natureza nascida de movimentos políticos que caminham à emancipação campesina e indígena valendo-se de bases socioterritoriais.

Sobre esse último aspecto, adiciona-se a concepção construída pela legislação equatoriana sobre habitação. Em um processo que parece guardar similaridades com o Brasil do início dos anos 2000, a incorporação da moradia como direito fundamental e a retomada da importância do território conforme o “Plan Nacional de Buen Vivir” indica, para Janaina Marx, que se presencia a potencialidades de novas alternativas de desenvolvimento – ainda que não se tenham alcançados os resultados pretendidos até então. As noções construídas de habitat e natureza pelas principais correntes que discutem o “Bien Vivir” atravessam dimensões culturais e históricas de raízes ameríndias e que aparentemente procuram não diminuir a importância de ancestralidades em face da ciência moderna. Marx (2019) destaca assim uma nuance alternativa à realidade brasileira por trazer à discussão pública elementos que contrapõe a racionalidade única incorporada em partes nos campos acadêmico e político, corporificando uma possibilidade de contraponto aliada a uma base social ampla e previamente indispondo-se ao lugar de subdesenvolvimento atribuído pelos países centrais à América Latina. Apesar das diferenças com o Brasil, ao menos no que se refere ao processo de urbanização são identificadas similaridades que justificam apresentar concepções

alternativas da questão da habitação e sua relação com o meio ambiente a partir de novos horizontes epistemológicos .

Esse ponto de partida nos ajuda a inserir o debate da sustentabilidade sob um eixo que não se limita às possibilidades hegemônicas, ou ao menos procura novas bases para discuti-la. Buscando exprimir seu conteúdo político, ACSELRAD (2009) considera que sustentabilidade se trata de uma categoria pela qual são problematizadas as condições materiais de reprodução social, discutindo-se os princípios que legitimam práticas espaciais. Afirma-se que tendo as cidades assumido cada vez mais centralidade à acumulação de capital, ela também passa a ser objeto de diferentes discursos sobre sustentabilidade, que de modo geral evocam futuros idealizados nos quais sua durabilidade não estaria comprometida. Esse discurso, que envolve uma noção de cidades sustentáveis, para Acselrad, é atravessado por uma dualidade que se faz presente desde as primeiras abordagens da questão ambiental nos anos 1960, que sob um ponto de vista político se desdobraria em duas faces de políticas ambientais. Uma delas seria “para os ambientalistas”, operante no campo simbólico e manifestada em práticas como a proteção ou conservação da natureza em unidades especiais do território. A outra, seria uma “política ambiental para os capitais”, que buscam agentes institucionais regulatórios, operantes sobre os efeitos indesejáveis da descoordenação de capitais.

Essa dualidade se manifestaria também no campo da sustentabilidade urbana, ainda segundo Acselrad, de duas formas que conduziriam a resultados convergentes. A primeira seria *prática*, desejável a um incremento da gestão da cidade e funcional para o capital. Ela seria constituída de concepções e ações que assegurem a reprodutibilidade da acumulação urbana em termos de ajustes ecológicos de fluxos (de matéria e energia) urbanos, apostando na adaptabilidade tecnológica, na economia de mercado e no consenso (ACSELRAD, 2009). A segunda, *retórica*, seria legitimadora do sentido espacial assumido pelas políticas urbanas e anuladora da crítica ambientalista, sendo ainda no campo simbólico como uma “solda” que, em favor de um meio ambiente único e diante de uma cidade neoliberal fragmentada, se pretende supraclassista e a favor do interesse de “todos”, consonante ao urbanismo competitivo. Esse processo, como seria de se esperar, não é esvaziado de contradições,

Encontraremos aí uma contradição entre a dimensão simbólica de construção da imagem de uma política urbana que se pretende “ambiental” – porque incorpora todo o mundo, todo o tempo e todo o espaço em sua base de legitimidade – e a competição, que não é só imagética, mas também referente às condições de uso concreto dos recursos urbanos. Vemos essa

duplicidade e contradição penetrando as estratégias de competição interterritorial, muito bem exemplificadas pelas cidades que se pretendem modelos de ecologia urbana e que oferecem vantagens como o redesenho de áreas de proteção ambiental para que, sobre um manancial de metrópole, se instale um grande empreendimento. (...) Certamente os capitais vão estar fortalecidos nessa guerra fiscal e imagética, tirando disso proveito em detrimento dos governos locais e das populações residentes (ACSELRAD, p. 27, 2009).

Nesse ponto é válido um breve desvio no caminho para exemplificação dessas expressões pelo caso da comunidade do Banhado em São José dos Campos. SILVA, VIANNA e ZANETTI (2007), ao discorrerem sobre essa introdução da paisagem (e do meio ambiente) enquanto aspecto cênico utilitário e patrimonial no campo de práticas do urbanismo, resgatam os diferentes olhares ao longo do tempo que foram determinantes à incorporação do Banhado como elemento funcional a São José dos Campos. Localizado no centro da cidade e compondo parte do Vale do Paraíba, a área era utilizada à agricultura de arroz até a década de 1970, anos a partir dos quais o avanço do desenvolvimentismo no Brasil alcançou desdobramentos na cidade, fazendo do Banhado uma possibilidade de parque regional, destinado ao lazer e apreciação pelas camadas médias locais (SILVA; VIANNA; ZANETTI, 2007). Nesse período, a população pobre residente em pequenos núcleos que se formavam nas bordas inferiores do contorno que determina o relevo local já eram objeto de discursos que incorporavam dualidades quanto aos reais interesses do poder público. Segundo tais autores, ao mesmo tempo em que se hostilizava a camada popular, promovia-se como signo do progresso a instalação de condomínios de alto padrão na planície adjacente.

Nos anos recentes, por intermédio de novas leis urbanísticas da cidade como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) instituído em 2006, outros agentes passaram a fazer parte dos interesses em disputa no Banhado, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O PDDI tem como uma de suas premissas a ampliação da malha viária que se desdobraria em um projeto de autovia cujo traçado acompanha a borda do Banhado. Para SILVA, VIANNA e ZANETTI (2007) o tipo de planejamento urbano em curso em São José dos Campos tem utilizado de diferentes recursos para validar sua perspectiva, imbuída de modernidade e cientificidade, para legitimar sua ideologia como única, hegemônica, resultando na intensificação do esforço de remoção e reassentamento da população local, a qual normalmente aparece nos meios de comunicação e no discurso institucional como sendo as causadoras dos impactos ambientais locais.

Fornecendo bases para uma compreensão do sistema ambiental que o Banhado constitui, Aziz Ab'Saber (1991) produz uma síntese tanto das características geográficas associadas à paisagem, quanto da atuação histórica de agentes presentes em São José dos Campos. Sua breve análise, incorporada como válida no campo científico (SILVA, 2017), parte do apontamento geral de que a cidade precisa de diretrizes diferenciadas ao seu processo de urbanização, que cresceu no que o geógrafo chama de tabuleiro suspenso diante de um setor de várzeas da planície do Rio Paraíba do Sul. A escarpa, para ele, comporta-se como um anfiteatro de escavação meândrica, sem aptidão à produção de espaço urbano, mas que entrou no campo de atuação de agentes imobiliários ao longo dos anos. O texto chama a atenção à proteção de espaços públicos na composição de um ideário de democracia, permitindo o entendimento de que o Banhado como um todo seja uma dessas áreas que mereçam tal tipo de proteção e atuação do poder público munido de informações geomorfológicas do local.

O autor fala de um sistema de meandros divagantes que se estabeleceu e conformou no local do Banhado solos turfosos escuros. Ao local como um todo, afirma-se que a roupagem original dos ecossistemas era tríplice, com cerrados interfluviais, matas tropicais de planalto e um agrupamento de ecossistemas de planícies de inundação tropicais de planalto (matas de diques marginais; cordões de matas descontínuas sobre o cinturão meândrico em áreas aluvionares; cicatrizes de meandros abandonados em diferentes fases de assoreamento por plantas sub-aquáticas; e largas extensões de pântanos turfosos, dominados por macrófitas e gramíneas adaptadas ao ambiente fortemente hidratado) (AB'SÁBER, 1991).

Com a chegada da Linha Velha da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1932, o traçado estabelecido atuou por determinar a formação de uma cidade baixa para São José dos Campos. O Banhado, segundo Ab'Saber, ficou duplamente protegido, tendo de um lado as escarpas íngremes do bordo do platô e de outro a existência da linha, que delimitou o crescimento urbano. A área se tornou um espaço preferencial à cultura de arroz por um longo período, de 1910 a 1970. Outra ocupação das adjacências dos meandros foi a construção de um hipódromo, desconsiderando-se deliberadamente qualquer especificidade fisiográfica, hidrológica e ecológica local. Destacou-se também o início de um bairro pobre no local, que se tornaria o Jardim Nova Esperança, “um perigoso precedente” na visão do autor. À época iniciou-se alguma atuação de ambientalistas à criação de uma unidade de conservação nos moldes do que seria hoje um parque, de uso restrito se assumidas as prescrições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A cidade presenciou também ao incremento populacional em suas periferias ao longo dos anos de instalação e operação de indústrias no local (AB'SÁBER, 1991; SILVA; VIANNA; ZANETTI, 2007; SILVA, 2017).

À medida que os agentes do mercado imobiliário cresciam de acordo com a industrialização e a transformação da cidade em polo regional, acentuou-se um processo de tentativa de transformar todos os espaços em mercadoria. Quase às bordas das escarpas íngremes chegaram edificações e propostas de construções engastadas em áreas de preservação. A “saída civilizada”, para Ab’Saber, seria – diante da ameaça da urbanização local – conter a implantação de colônias de pobreza e reurbanizar bairros populares em expansão. Além de não serem realizadas nenhuma dessas atividades, implantou-se ainda um condomínio nas proximidades da “orla”, na direção geral delineada pela “especulação ativa” e crescente. Há que se mencionar ainda que prosseguindo a trajetória do Rio Paraíba do Sul, importante eixo fluvial que atravessa o Banhado e atua como dispersor de poluentes e garantidor de serviços ecossistêmicos diversos, outros empreendimentos particulares de alta renda não encontraram problemas que inviabilizassem sua acomodação.

O autor, diante do cenário assim construído, reitera a necessidade de tanto limitar o avanço da ocupação humana às áreas do Banhado, quanto de requalificar – na forma urbana adequada ao local – os “bolsões de pobreza” instalados. Aproveitar (e resgatar) possibilidades de espaços públicos, afastando-se do “princípio do fato consumado” (no sentido de que tanto os atributos ambientais estariam irreversivelmente fragilizados, quanto a forma urbana precária instalada seria irremediavelmente condutora de impactos ambientais) e promovendo harmonia entre os contextos rural e urbano em conflito no Banhado, é a síntese recomendada por tal geógrafo ao desenvolvimento social e proteção ambiental em São José dos Campos.

O processo em curso no Banhado concentra não apenas todas as características apontadas por ACSELRAD (2009), mas também uma oportunidade de evidenciar controvérsias no centro do discurso hegemônico e seus recursos de legitimação. Adiciona-se ainda a particularidade de uma convergência aparente entre a “política para os ambientalistas”, por meio da implantação do parque de proteção integral aludido, e da “política para os capitais”, já que o desdobramento quase imediato das vontades do poder público local seria um favorecimento do setor imobiliário e a continuidade da composição de um “cartão postal” da cidade, no rumo da competitividade urbana que obscurece a crítica ambiental. Propor alternativas ao mesmo tempo conciliatórias e potencializadoras da conservação ambiental em sinergia com carências habitacionais, aspectos históricos e comunitários identificados como significativos tem sido o desafio da comunidade organizada local, com apoio de movimentos sociais e suporte de setores da academia. Sua importância ao debate ambiental da atualidade vai na direção de potencializar qualitativamente tanto a participação popular, que tem incrementada assim sua capacidade de contrapor o discurso

oficial; quanto a construção de projetos de desenvolvimento com bases socioterritoriais e científicas, que em conjunto complexificam os olhares sobre as nuances de conflitos socioambientais e podem caminhar em direção a perspectivas mais saudáveis ao desenvolvimento das cidades.

O produto de tal articulação resultou na conformação de um documento denominado de Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado, caracterizado por apresentar elementos analíticos sobre o território e também propositivos para alternativas de ocupação local, incidindo a favor da regularização fundiária por meio de um planejamento ambiental e urbano que viabilizaria a permanência da população local (cuja ocupação, em 2019, comemora cem anos de existência) por vias de estratégias e adequações construídas com base em exigências do poder público municipal, inclusive de um ponto de vista legislativo. Isso porque a área situa-se sob unidades de conservação que se sobrepõem, como a Área de Proteção Ambiental do Banhado (Lei Estadual 11.262) e o Parque Natural Municipal do Banhado (Lei Municipal nº 8.756 de 2012), conforme a Figura 1. Aponta-se que para essa última categoria, de proteção integral, não foram evidenciados estudos técnicos e procedimentos adequados para sua implementação, seja por não serem destacados os atributos ambientais que se desejam proteger, seja pela baixa qualidade dos ritos democráticos que seriam desejáveis à sua implementação (OYAMA et al., 2019).

Nesse sentido, considerando tal lacuna identificada pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Urbanismo (PExURB) ao formularem o Plano mencionado, OYAMA et al. (2019) contribuem com a proposição de um zoneamento ambiental local de caráter preliminar que busque efetivamente identificar vocações de uso do solo no Banhado concentrando seu olhar sobre áreas que careçam de prioridades de cuidados conforme a Figura 2. Aponta-se que o trabalho realizado pelo grupo parte da identificação de aspectos ambientais significativos para formular um arranjo de práticas espaciais consonantes às necessidades territoriais, inscrevendo os recursos naturais e os aspectos socioculturais como fatores que podem ser potencializados mutuamente à conservação dos solos na região.

A partir de bases cartográficas detalhadas e de uma metodologia adaptada à análise ambiental, um dos subprodutos do amplo esforço realizado pelo PExURB foi assim uma proposta de zoneamento alternativa ao estabelecido na legislação, sugerindo elementos fundamentais para compor a regulação e ordenamento territorial da área. Ao mesmo tempo que em alguma medida confronta-se tanto o traçado, quanto a concepção do Parque Natural Municipal anunciado pelos veículos de comunicação institucionais, a experiência desenvolvida fornece argumentos ambientais que poderiam se traduzir em diretrizes

incorporadas aos planos de manejo de ambas as unidades de conservação que se sobrepõem. Tal contribuição vai ao encontro da abordagem desenvolvida por SÁNCHEZ (2017), segundo a qual a atividade planejadora aliada à observação de qualidades ambientais criaria oportunidades de recuperação ambiental em sinergia com dimensões estratégicas de desenvolvimento territorial, potencialmente à favor de articulações horizontais e verticais no campo das políticas públicas.

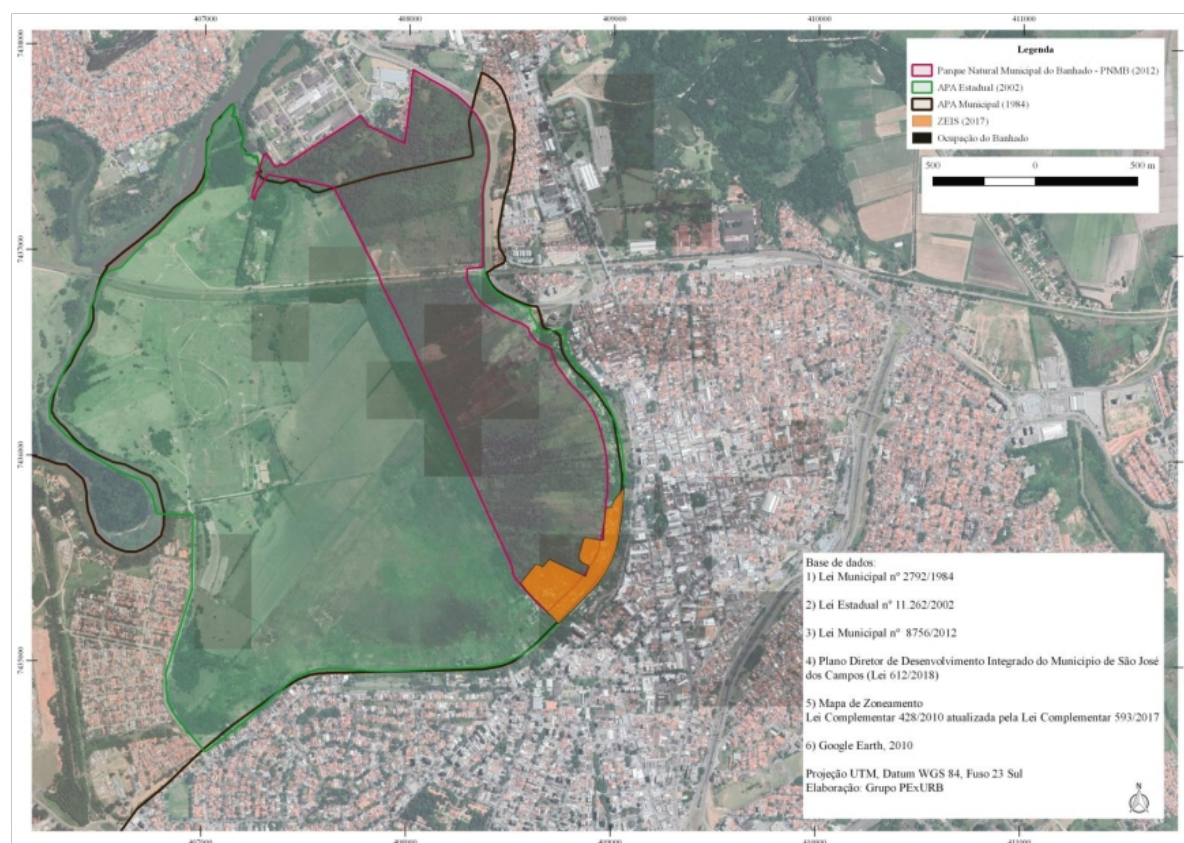


Figura 1: Mapa de zoneamento com sobreposição de unidades de conservação sobre o Banhado. Extraído de PExURB, 2019.



Figura 2: Proposta de zoneamento ambiental preliminar. Extraído de PEXURB, 2019.

Evidencia-se no caso do Banhado de São José dos Campos a pressão pela inserção da parcelas do município (que aparecem como sendo a cidade inteira) em circuitos competitivos por vias de seus atributos ambientais, subsidiando o processo de construção de seu “cartão postal” e fazendo da cidade um “ambiente dos negócios”. Baseando-se em Acselrad (2009), isso seria necessário ao estímulo à competitividade e sustentabilidade urbana (sob o ponto de vista do discurso hegemônico) por conferir economia não apenas de recursos, mas também de conflitos, atraindo assim investimentos e evitando riscos. Estes, por sua vez, seriam aqueles que ameaçariam o projeto urbano que se delineia, com efeitos espaciais socialmente diferenciados e distribuídos segundo aspectos econômicos e políticos decisivos às ações do Estado, traduzindo-se em desigualdades ambientais suportadas pela questão fundiária associada ao mercado de terras. Ao passo que à cidade neoliberal tais riscos se resumiriam à “ruptura das condições políticas ideais para atração de investimentos internacionais” (ACSELRAD, p. 28, 2009); aos diferentes recortes populacionais de baixa renda o que se configura como risco são as condições de moradia em áreas inadequadas (seja por conta de terrenos declivosos, seja pela exposição a áreas alagáveis, vetores de doenças e contaminações) e a falta de acesso ao saneamento básico, saúde e educação somadas a inseguranças quanto a disponibilidade de empregos, condições de trabalho e proteção social.

Seguindo pela trilha apontada por Acselrad, o esforço ativo do Estado à remoção da população local para assim “fazer durar” a cidade dos negócios pode inclusive ir na direção de incorporar matizes do discurso da sustentabilidade à legitimação de seus projetos, particularmente pela via da eficiência energética e econômica, cuja expressão pode ser conferida no Estudo de Impactos Ambientais (EIA) da Via Banhado (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013). Não apenas por filiar-se aos procedimentos comuns de estudos de impactos ambientais, mas sobretudo por assumir os objetivos que compõem as diretrizes do PDDI, o estudo referido também reproduz a lógica que tem sido criticada por setores acadêmicos que avaliam a efetividade desse tipo de documento (mais especificamente do processo que o conduz). O que se identifica, em linhas gerais, é que os estudos de impacto ambiental limitados a projetos têm apresentado baixo nível de qualidade, com escopos pouco precisos, falta de análise de interações entre receptores ambientais e suas relações de cumulatividade, além de frágeis estudos de alternativas locais (ALMEIDA; MONTAÑO, 2016; SANGUINETTO, 2011). Sublinha-se como patente no EIA do Banhado os alertas de CAROLINO (2016), que identifica desvios entre fundamentações e práticas vinculadas à análise ambiental, especificamente por deixar em planos subjacentes a dimensão social diante de uma lógica flexível à implantação de empreendimentos.

A discussão desenvolvida para o caso do Banhado fornece ao presente trabalho noções e possibilidades que se articulam com uma de nossas preocupações sobre como o espaço urbano é formado, quais são os discursos que o compõem e que historicamente são reproduzidos. As observações tecidas até aqui se conjugam ao verificarmos que mesmo sob as novas formas adquiridas pela complexa rede institucional e burocrática dos circuitos decisórios, enquanto desdobramentos de um Estado que insere em seus critérios de funcionamento um suporte democrático, os impulsos e práticas espaciais continuam se vestindo de novos discursos que repetem em essência o que hoje reconhecemos como erros do passado. A aparência sadia de uma cidade que concentra poder econômico e cumpre de forma geral as prescrições constitucionais que a legitimam socialmente (e espacialmente) não é a nosso destaque, mas sim a sua convivência com um robusto e crescente suporte técnico e tecnológico que carrega a possibilidade de despir tal vestimenta. Seu uso, no entanto, atua precisamente sobre o que Acselrad destaca como sendo capitais descoordenados, que fazem respingar efeitos da crise ecológica sobre as camadas de média e alta renda e os obrigam a formular um falso problema (ou uma falsa resposta).

O que verificamos é então a não superação de um discurso sobre a sustentabilidade urbana (o oficial e hegemônico) que se apoia numa promessa de futuro material no qual seriam colhidos os frutos do sacrifício do (trabalho) presente, sempre inacabado. MORI (1999) nos confirma que historicamente reverberam expedientes que encobrem a natureza dos processos de formação do espaço brasileiro, conformando representações perenes e perenemente renovadas que atuam sobre a anulação de um espaço nacional (no sentido de genuíno, possível, viável, com base socioterritorial) e recorrem a financiamentos internacionais nos mantendo alheios do controle desse espaço fragmentado e com as garantias oferecidas pelo mesmo sistema que fabricou a crise aludida. Ao nosso ver, tendo como base o exemplo do Banhado, impõem-se assim exigências sobre setores desprivilegiados, além daquelas que deveriam ser assumidas pelas instituições do Estado, que precisam tanto lidar com efeitos distributivos desiguais dos impactos ambientais, quanto costurar argumentos e técnicas que permitam enfrentar a representação de processos concretos apontando assim seu fundamento.

CAPÍTULO II | CIDADE E HABITAÇÃO

Um traçado histórico às políticas de habitação contemporâneas

Bonduki (2014), com o objetivo de evidenciar a contribuição de diferentes períodos históricos ao estado atual da política habitacional brasileira, propõe uma periodização que nos auxilia a compreender as formas de atuação do Estado diante da questão da habitação no Brasil. Os elementos constitutivos dessa linha do tempo partem da ausência de preocupações e ações públicas sobre a habitação, nos praticamente quatro séculos de predomínio escravocrata, passando pela constituição de um mercado de trabalho assalariado; produção privada de moradias nos moldes de vilas operárias; atuação governamental ao controle de aluguéis e reconhecimento da habitação como uma questão de Estado; criação de fontes de recursos estáveis e de um sistema de financiamento habitacional; redemocratização das instituições e a participação de setores organizados da sociedade civil em processos políticos; e pela introdução do direito à habitação e a regulamentação da função social da propriedade.

Para a presente discussão aos poucos desenvolvida aqui, considerou-se pertinente resgatar aspectos da política habitacional a partir dos governos militares instaurados em 1964, período em que são instituídos o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Buscou-se estabelecer diálogos básicos de tais anos com as décadas seguintes e também com o contexto no qual o empreendimento residencial “Zorilda Maria do Santos” foi implementado.

Segundo Bolaffi (1982), o regime militar, diante da missão de conter processos inflacionários e não mergulhar indefinidamente o país numa depressão econômica, precisou elaborar projetos que compensassem as massas diante de políticas salariais de contenção e das pressões psicológicas pelas quais eram obrigadas a passar. A casa própria, ou a formulação do problema da habitação social, foi assim o começo da saída ao enfrentamento de um quadro econômico conjuntural, sobretudo entre de 1964 e 1968. A partir de então, começa-se a “inverter a crise” econômica e também a prioridade de provisão de condições de habitação às camadas populares, fazendo da indústria de bens de consumo duráveis e da automobilística, em detrimento à construção civil e a habitação popular, as escolhidas à contenção inflacionária (BOLAFFI, p. 47, 1982).

É nesse sentido que aponta-se à habitação social como um falso problema. Como objetivos manifestos, o BNH e o SFH nascem com a missão de promover a construção e a aquisição da casa própria às classes menos abastadas, contando a partir de 1967 com recursos volumosos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Utilizou-se de forma

oportuna da noção de “deficit habitacional” que, além de mostrar-se insuficiente ou mesmo esvaziada de significado diante do modelo econômico vigente, também serviu como um problema nacional mal formulado, útil à arrecadação financeira e à transferência de recursos a agentes intermediários e privados. Uma avaliação geral fornecida pelo autor para o período indica que os problemas urbanos reais não apenas deixaram de ser resolvidos à época, como também foram aprofundados, deteriorando a qualidade do “habitar urbano no Brasil”, seja pela acumulação e concentração de renda advinda da transferência de recursos do FGTS, seja pela utilização de terrenos inadequados e mal localizados, dificilmente pagos e eventualmente até com preços superiores ao de mercado.

Ao considerar que, após mais de dois séculos da revolução industrial, presencia-se a possibilidades técnicas que resolveriam a maior parte dos problemas significativos à sociedade, Bolaffi (1982) se considera forçado a afirmar que a permanência da escassez é uma escolha, um resultado de um conjunto de decisões historicamente tomadas e que se perpetuam como naturais ou insolúveis. Falta de alimentação adequada, acesso à saúde de qualidade, transporte, moradia, oportunidades de educação, serviços públicos e renda que possibilite o acesso a tais bens são exemplos de Bolaffi para a década em que escreve, há quase quarenta anos, portanto.

Nessa investigação acerca do que são os problemas reais da nação, o autor nos conduz à conclusão de que planejamento urbano e habitação são faces de uma mesma problemática. Ainda que tenham sido criadas institucionalidades motivadas corretamente pelo problema real, materializadas em leis de zoneamentos urbanos e empresas públicas de planejamento (ou mesmo as leis e planos atuais, a partir do Estatuto da Cidades, com a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, de habitação, de saneamento, de gestão de resíduos sólidos, etc.), a multiplicidade de agentes não possibilitou a operacionalidade de ações necessárias, que disputavam com pressões políticas e sofriam com a falta de recursos à concretização de projetos urbanos, fazendo “dos arquivos e gavetas o único destino possível para os planos elaborados” (BOLAFFI, p. 65, 1982).

Quanto à forma que se consolida de espraiamento da cidade nesse momento histórico, aponta-se à deterioração física, social e econômica resultante da expansão de periferias urbanas – termo que adquire conotação relativa à exclusão e pobreza, não limitado a uma dimensão geográfica propriamente dita. Para Bolaffi (1982), esses são os setores da cidade pouco atendidos de serviços públicos e com um contingente populacional de baixa renda, localidades que revelam processos históricos de empobrecimento progressivo da população, permanência da precariedade e convivências contraditórias entre o moderno e o arcaico.

O autor relembra que os membros da classe trabalhadora, por volta da década de 1930, tinham possibilidades de moradia em São Paulo em bairros como Belém, Mooca ou Bexiga, mas que em decorrência da “lei do inquilinato”, com a redução de investimentos em casas populares, uma grande parcela populacional foi obrigada a arranjar-se como fosse possível. O mesmo faz Villaça (1998), quando ao explicar os processos de segregação indica que nas metrópoles brasileiras esse é o caminho comum às soluções habitacionais aos menos favorecidos. O “aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e o comprometimento irreversível da eficiência da administração pública” (BOLAFFI, p. 60, 1982) são algumas das possíveis resultantes desse processo.

Diante de desacertos deliberados acerca do financiamento de habitação, Bolaffi indica elementos que sustentam objetiva e subjetivamente a moradia como objeto de aspiração à classe trabalhadora. Afirma-se que a aquisição de um imóvel evidencia algum sucesso ou um processo de conquista de uma posição socialmente mais alta. Sob um ponto de vista mais objetivo, a justificativa advém da liberação no orçamento familiar de um aluguel, conferindo mais flexibilidade a um montante salarial em geral já comprometido. A contradição entre as expectativas de ascensão social aparente por diferentes extratos da classe trabalhadora e os limites de seu poder aquisitivo, que se vê cada vez mais constrangido, é uma das angústias às camadas populares que corroboraram à formulação de tal falso problema (BOLAFFI, p. 43, 1982).

A partir da década de 1980 inaugura-se um outro período, marcado por desequilíbrios no SFH diante da crise econômica desses anos, o fim do BNH em 1986 e a redemocratização, com a Constituição Federal de 1988. Se por um lado os índices econômicos justificam a noção de “década perdida”, por outro Bonduki (2014) relembra a efervescência do período que se inaugura com grande agitação e atuação de movimentos sociais em debates sobre as agendas de lutas e demandas por melhores condições de vida à população trabalhadora. A análise do autor, no entanto, nos mostra que mesmo com conquistas legislativas e as movimentações no período, não foram logradas as mudanças desejadas nas cidades, sobretudo num contexto de aplicação rigorosa da receita do Consenso de Washington nos países da América Latina, já nos anos médios da década de 1990.

Mesmo assim, o período foi marcado pela conquista de direitos sociais, recuperação e reinvenção das instituições democráticas, um “tempo em que sonhar não era proibido” (Bonduki, 2014). Aponta-se que foi graças a esse período — com eleições diretas, criação de novos partidos políticos e centrais sindicais, além de um Congresso Constituinte aberto à

participação popular em 1988 — que foram conquistados no momento seguinte (entre 2003 e 2010) a ampliação de direitos sociais, um processo ainda não finalizado e, conforme VIANA e SILVA (2015), sob risco. Para Bonduki, foi nessa fase de transição que novos paradigmas de políticas urbanas e habitacionais foram ou implementados, ou ao menos amplamente debatidos e até incorporados em alguma medida ao senso comum. O princípio da função social da propriedade, a habitação digna como um direito, a busca pela universalização do saneamento básico e novas possibilidades de gestão democrática das cidades são os exemplos destacados pelo autor.

O ocaso da política habitacional instituída no período militar foi acompanhado por um vácuo nesse setor, cuja desarticulação institucional aparece quase como um projeto. Bonduki (2014) afirma que quando se inicia o governo de José Sarney ao invés de serem aproveitados os acúmulos e críticas ao BNH e ao SFH, desarticula-se por completo as políticas habitacionais a nível nacional. Analisa-se que isso foi decorrência da necessidade de centralização de decisões no novo governo, uma vez que transferindo-se o SFH à Caixa Econômica, como se fez à época, possibilitava-se o atendimento de estratégias políticas do então presidente, com interesses voltados à garantia da completude de seu mandato de cinco anos .

A facilidade de condução desse processo de desmonte e esvaziamento de projetos nacionais voltados à habitação foi, ainda conforme Bonduki, resultante de anos de desgaste da imagem do BNH devido aos processos inflacionários da década de 1980 e de desvios financeiros associados ao SFH. Com o fim do BNH (e do Ministério do Desenvolvimento Urbano logo depois) perdeu-se uma estrutura de caráter nacional, quadros técnicos importantes e experiências no setor, sem a proposição de novas saídas à questão da habitação e do planejamento urbano no Brasil. O vácuo institucional nacional perdurou até a criação do Ministério das Cidades em 2003 (Bonduki, 2014). Nesse contexto, estados e municípios lançaram programas habitacionais com fontes alternativas ao SFH, com exemplos criativos e alternativos ao que se vinha traçando em anos anteriores.

Nacionalmente, diante das instituições de caráter democrático, os debates institucionais voltados à reforma urbana avançaram sobretudo através de emendas populares. As propostas gerais caminharam no sentido de reconhecer a função social da propriedade; a separação do direito de construir e do direito de propriedade; tributação progressiva no tempo para terrenos ociosos e subutilizados, considerando-se o parcelamento e edificação compulsórios, além da desapropriação por interesse social. No campo da habitação, propôs-se a criação de uma agência nacional de gestão descentralizada e novos programas habitacionais

de interesse social, acompanhados de mecanismos de democracia participativa na forma de conselhos populares e audiências públicas. Ainda que não se tenha aprovado de forma integral os projetos da época, Bonduki ressalta que grande parte deles reverberaram em políticas públicas nas décadas seguintes.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição federal, foi um marco desse processo, ainda que muito tenha se perdido no caminho e que as discussões tenham durado mais de dez anos a partir da proposta inicial.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados; a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo; o usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária; e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social (BONDUKI, 2014).

Com a grande municipalização da questão habitacional e as dificuldades advindas do cenário político de suas câmaras municipais, o desafio da implementação dos instrumentos urbanísticos previstos deparou-se, como mostra Bonduki, com práticas políticas e sociais ainda profundamente arraigadas no país. A correlação de forças políticas locais, portanto, tornou-se um parâmetro determinante à consolidação prática do direito à cidade e à habitação. Isso porque ficou a cargo das municipalidades a aplicação dos instrumentos e de seus parâmetros, além do estabelecimento dos limites do direito à propriedade definindo quando um imóvel cumpre ou não sua função social. Uma das dificuldades desse processo em andamento advém do peso político dos agentes imobiliários e dos proprietários de terras nas esferas de poder local, que atuaram (e atuam) quase como um “freio-de-mão” ao avanço da reforma urbana.

No processo de transição entre o fim do BNH e a implementação do Estatuto da Cidade, os referenciais relativos às políticas habitacionais mantiveram-se nos municípios, que passaram a dividir tal responsabilidade com os estados e a União. Os movimentos sociais de moradia surgidos na época contribuíram significativamente por tencionar tais poderes, exigindo iniciativas concretas do poder público. As experiências ilustradas por Bonduki conduzem ao entendimento de que novas formulações acerca da questão habitacional estavam em efervescência no período, valendo-se por exemplo da produção de moradia por autogestão e mutirão, além da promoção da regularização fundiária, assistência técnica e jurídica a

parcelas das populações de baixa renda. Um dos casos paradigmáticos, que traduz na prática o andamento dos avanços relacionados à moradia, foi o município de São Paulo entre finais da década de 1980 e início de 1990. As práticas bem sucedidas na época foram incorporadas em 1996 ao Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT II), reconhecendo assim as potencialidades das novas políticas urbanas a partir dos paradigmas então em construção.

Com as políticas nacionais adotadas nos anos de 1990, consubstanciadas por prescrições do Consenso de Washington, alcançou-se por um lado mais estabilidade econômica no país, recuperando fundos importantes como o FGTS; mas por outro limitou-se a atuação governamental diante do enfrentamento de problemas nacionais, particularmente aqueles relacionados à moradia, deixando de reverberar positivamente os acúmulos técnicos de maneira massiva sobre questões fundamentais que afligiam a população – como a universalização do saneamento. Uma dimensão dessa situação foi a restrição de crédito e de gastos públicos adotados pela Caixa Econômica Federal (BONDUKI, 2014).

No governo de Fernando Henrique Cardoso introduziu-se, sobre a questão da habitação, programas de financiamento à moradia que alinharam-se de modo geral ao receituário neoliberal aludido anteriormente. Para Bonduki, as medidas tomadas com enfoque no beneficiário final, como a concessão de créditos individuais ou associativos com recursos do FGTS, gerou efeitos colaterais como o aumento de financiamentos de imóveis usados em detrimento à produção de novas unidades – não incidindo quantitativamente sobre a geração de empregos e acesso real a habitação às camadas mais pobres. Além do consequente estímulo à autoprodução por vias da aquisição de materiais de construção, que sem a articulação com políticas fundiárias de acesso à terra urbanizada e impedimento de investimentos públicos significou a autoprodução da periferia, ocasionou-se também a preferência de acesso a crédito aos estratos sociais de renda média, pois eram os que ofereciam mais segurança nos investimentos (BONDUKI, 2014).

Os frutos à atualidade, conforme analisa Rolnik (2012), com o avanço da integração nacional a processos globais do capital e a “capilarização” do neoliberalismo às políticas urbanas, expressam-se de maneira ambígua e contraditória. Além do não-enfrentamento à questão fundiária urbana nos anos 1990, o “empreendedorismo urbano” no período encontrara eco na plataforma de Reforma Urbana, a favor da descentralização e atribuição de importância à esfera local. Isso se deu sobretudo por vias de uma perversão do programa, distorcendo as noções e práticas de participação popular, regularização fundiária e a renovação dos instrumentos de planejamento urbano. Para a urbanista, esse caminho denota

um processo de disputa que desdobrou-se em tensões entre uma perspectiva de direitos, associada ao estabelecimento de políticas públicas gerais, e a discricionariedade de ações e investimentos em urbanização vinculadas ao jogo político-eleitoral.

Um exemplo disso foi a incorporação de elementos relativos a uma estratégia de regulação redistributivista do solo urbano ao mesmo tempo em que instrumentos de política urbana eram utilizados à “comercialização das cidades”, atraindo investimentos do setor privado e estimulando a competitividade entre lugares. Se por um lado passou-se a consolidar, ainda que de maneira frágil, o reconhecimento da posse à terra urbana e ampliou-se o acesso às suas possibilidades; por outro, os mecanismos neoliberais de intervenção nas cidades através de parcerias público-privadas também foram internalizados aos Planos Diretores – na forma de Operações Urbanas Consorciadas e seus projetos não limitados às regras que regulam as cidades, por exemplo. O resultado para o caso de São Paulo mostrou que o potencial progressista de utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade é ofuscado, se não articulado entre diferentes esferas de governo no sentido de uma estratégia urbanística de longo prazo, possibilitando aos agentes hegemônicos a valorização e concentração da renda imobiliária (ROLNIK, 2012).

Isso tudo, no entanto, não faz do “planejamento urbano” uma possibilidade falida a priori, havendo mesmo alternativas de aumento do controle do uso e ocupação do solo urbano por agentes compatíveis com instituições democráticas. A formulação de uma política fundiária e a adequação de políticas tributárias urbanas, a partir do entendimento de que a renda imobiliária transfere aos proprietários a riqueza gerada pelo poder público na provisão de infraestrutura, são exemplos defendidos por Bolaffi no contexto de luta pela reforma urbana no país durante as décadas de 1980 e 1990. Anos marcados pela atuação de movimentos sociais atuantes à redemocratização, na busca por acesso a direitos civis, como aqueles relacionados ao acesso à terra, tanto urbana, quanto rural, com vistas ao atendimento à função social da propriedade.

Avançando aos anos mais recentes, os programas habitacionais adquiriram dimensões antes ainda não vistas, tanto por conta de uma conjuntura favorável, quanto pelos diversos agentes e interesses envolvidos em função da amplitude dos debates e experiências positivas, por um lado, e possibilidades econômicas vantajosas, por outro. Ressalta-se que a inclusão do direito à moradia na Constituição, a aprovação do Estatuto da Cidade e a reestruturação institucional através da criação do Ministério da Cidade em 2003 foram marcos importantes, ainda que muito recentes, à questão urbana. A formulação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, além da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento e

mesmo do Programa Minha Casa Minha Vida são considerados por Bonduki como reflexos de um quadro economicamente mais saudável, fruto de um desenvolvimento histórico complexo e contraditório, marcas da política habitacional dos governos Lula.

Sobre esse último período, que também limita o horizonte do presente estudo com vistas ao entendimento do empreendimento residencial “Zorilda Maria dos Santos”, Bonduki ressalta que havia previamente sido construída a compreensão, dentre as organizações sociais que disputavam espaço institucional, de que a questão da habitação não poderia ser enfrentada sem sua articulação com a questão urbana por meio de políticas fundiárias, o “problema do Brasil não se resolveria com a construção de casinhas” (BONDUKI, 2014).

Com a instauração do PNH somou-se às premissas a necessidade de atendimento às classes média e média baixa à promoção da habitação social, o que levou o governo buscar condições de atuação do mercado privado, com investimentos assegurados juridicamente pela Lei nº 10.931 de 2004. Assim o cenário econômico incrementou de maneira notável o mercado voltado ao segmento médio, complementando as condições para em um momento seguinte inaugurar do PMCMV. A justificativa é que o enfrentamento do déficit, segundo o autor, funciona como vasos comunicantes, de modo que ao oferecer habitações a segmentos médios mantêm-se reduzidos os custos às moradias populares, que não perderiam portanto subsídios aos grupos sociais que deles não necessitam. Além disso, passou-se a viabilizar crédito imobiliário aos setores populares, que foram beneficiados com políticas salariais do governo Lula, “preparando o solo” à proposição do Programa Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: noções fundamentais

O berço histórico que precede a implementação do “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), como indicam RAMOS e NOIA (2016), tem como um de seus elementos fundamentais o entendimento da moradia enquanto um dos direitos sociais mínimos, além de segurança, saúde, educação e previdência social. De um ponto institucional, a municipalização das políticas urbanas, fazendo dos municípios os agentes responsáveis por implementar as ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, bem como a criação do Ministério das Cidades também compuseram uma noção mais completa de habitação, não limitando-a a uma casa e incorporando o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e serviços urbanos e sociais como indispensáveis ao Direito à Cidade. Tem-se ainda, no momento em que se inaugura a primeira década dos anos 2000, uma maior possibilidade de participação democrática no desenvolvimento de políticas públicas, abarcando setores sociais marginalizados e movimentos sociais como agentes válidos de pressão popular.

As propostas que emergiram no começo do novo século, particularmente com o início dos governos Lula, foram resultantes de um processo de amadurecimento de experiências e proposições anteriores (BONDUKI, 2014). A estratégia formulada nos bastidores do início do governo caminhava no sentido de reconhecer a necessidade de intervenção no mercado fundiário, a favor de uma reforma urbana nos moldes debatidos tanto pela academia, quanto pelos movimentos sociais de moradia. Com os resultados das eleições de 2002, a perspectiva era a aplicação dos instrumentos urbanísticos contemplados pelo Estatuto das Cidades em articulação com políticas setoriais. O Ministério das Cidades tinha uma composição voltada para isso, segundo Bonduki.

Nos primeiros anos de governo formalizou-se, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) após processos de mobilização, como a primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003. Em 2005, diante da dificuldade de implementação de mecanismos de concessão de crédito, foi aprovado, a partir de uma iniciativa popular de lei, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Foram criadas assim as condições à implementação de diferentes subsistemas, em particular o de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o de Habitação de Mercado. O primeiro objetivou atender a demanda por moradia da população mais pobre, quantitativamente mais significativa no problema da habitação; ao passo que o segundo, reorganizar o mercado privado incentivando a expansão do setor

imobiliário e ampliando o potencial de captação de recursos (RAMOS e NOIA, p. 87, 2016; SHIMBO, p. 75, 2010). O acesso a verbas estava condicionado à implementação, pelos municípios, de uma estrutura institucional específica, num desenho descentralizado e envolvendo conselhos populares e planos municipais de habitação.

Com a Lei Federal 11.124 de 2005, instituindo o SNHIS e o FNHIS, ampliou-se os recursos federais e estabeleceu-se formas de financiamento habitacional subsidiados, com recursos do FGTS e de outros fundos, mantendo-se inicialmente a existência de programas habitacionais como o recém criado Programa Crédito Solidário (SHIMBO, p. 77, 2010). No entanto, Shimbo (p. 82, 2010), ao discutir a permeabilidade dos sistemas de financiamento anunciados pela PNH, afirma que o limite de acesso a recursos onerosos é obscurecido diante da possibilidade de financiamento com uso do FGTS por agentes privados, fazendo valer seus interesses a partir de recursos destinados a faixas de renda mais baixas. A urbanista mostra que, apesar do incremento da produção habitacional no período de 2004 a 2006, os agentes imobiliários instrumentalizaram-se das contradições componentes dos sistemas de financiamento, sendo além disso estimulados por mecanismos econômicos e dispondo de garantias aos seus investimentos assumidas pelo poder público.

Para Shimbo (2010), o pacote habitacional do MCMV formalizou um espírito então comum de incentivo à provisão privada de habitação, seja no subsistema de habitação social, seja no sistema de habitação de mercado, contando ainda com a aproximação do capital financeiro e do mercado imobiliário. Segundo a urbanista, é dessa forma que a cidade torna-se cada vez mais um produto, que por sua vez possibilita a realização do capital financeiro por meio da produção de um novo espaço (SHIMBO, p. 98, 2010).

As políticas delineadas até então, somadas a uma conjuntura macroeconômica favorável e a implantação do FNHIS se depararam com a fragmentação do Ministério das Cidades em uma nova correlação de forças no congresso nacional, diante das premissa da governabilidade, com a consequente deformação de um projeto articulado de políticas urbanas. Com a adição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, cuja previsão de investimentos era de 106,3 bilhões até 2010 (SHIMBO, p. 92, 2010), o cenário que se instaurou foi então aquele que deu base à criação do PMCMV, estreitando mais os laços entre Estado e agentes imobiliários.

A mudança representou o início do processo de fragmentação e deformação de um ministério que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador de uma política urbana articulada para o país. Em 2007, com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da Secretária Nacional de

Habitação, esse processo trágico avançou ainda mais. O ministério tornou-se uma federação de secretarias desarticuladas, sem um projeto global para as cidades brasileiras e, ainda, contaminado por um clientelismo tradicional que destruiu os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação (BONDUKI, 2014).

Por outro lado, mesmo diante dos desdobramentos negativos ou críticas ao PMCMV e concentrando-se na promoção de Habitação Interesse Social (HIS) e na atuação de movimentos de moradia, TATAGIBA et al. (2013) destacam o atendimento significativo à população mais pobre e o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV - E), que contemplaram famílias com renda mensal até R\$1600,00. Conforme tais pesquisadoras, o segmento do Programa contou com residuais 3% do financiamento total do MCMV, consistindo na destinação de recursos à moradia popular a partir de organizações geridas pela sociedade civil. O MCMV-E diferencia-se, portanto, do “ramo hegemônico” do Programa por conferir centralidade e visibilidade a movimentos sociais, à autogestão e à participação social no processo de construção social da habitação. Vale mencionar que o foco do MCMV-E, ainda segundo TATAGIBA et al. (2013), não foi atingir quantitativamente o déficit habitacional, impossível dadas as limitações de financiamento do tipo, mas sim fortalecer de maneira objetiva a atuação de organizações sociais a favor de demandas populares ou mesmo representar conquistas a lutas sociais por moradia.

A atuação dos movimentos sociais de moradia foi fundamental à priorização de atendimento à população de baixa renda, seja à promoção do próprio PMCMV como um todo, seja para o MCMV-E. Para LAUSCHNER (2013) foram eles que tensionaram os limites institucionais para que a vulnerabilidade social fosse observada como um critério à criação de políticas habitacionais conectadas com questões de mobilidade urbana, provisão de infraestrutura e serviços em um projeto de desenvolvimento nacional materializados no PAC de 2007. Em seu estudo, a cientista social mostra que é possível se afirmar que foi a primeira vez que questões de gênero e a organização de movimentos de mulheres participassem de processos de luta, tanto nas localidades em que vivem, quanto em âmbito regional e até nacional. Os resultados objetivos passaram pela titulação da casa própria mediada por critério de gênero em acordo com conferências internacionais como IV Conferência Mundial Sobre Mulher de 1995 realizada em Beijing (LAUSCHNER, p. 63, 2013). Os canais institucionais pareciam estar abertos (ou no mínimo sendo construídos, ainda que de maneira frágil) entre sociedade civil e Governo Federal, com um pano de fundo remontando a própria questão do acesso à terra no Brasil.

Para RIZEK, AMORE e CAMARGO (2014), ao considerarem criticamente o PMCMV Entidades no bojo de políticas sociais dos governos Lula e Dilma e a nova conjugação entre Estado e as classes populares, apontam elementos que traduzem não apenas nuances contraditórias ou polaridades sociais do período, mas níveis de modulações que combinaram crescimento econômico e atendimento pontual de carências imediatas, dentre as quais a moradia, sem alterações de formas mais graves de desigualdade. A resultante, segundo as autoras, caminhou assim ao desenho de consensos que renovaram as formas de dominação, conciliando o alívio de carências emergenciais, melhorias das condições da vida privada e a conquista de direitos com a incerteza da conformação de sujeitos de direitos e um aprofundamento de quadros de segregação socioterritorial.

Nesse sentido, a modalidade Entidades do programa em questão ensejou, por um lado, a possibilidade de participação dos futuros moradores em processos autogestionários, passando pela formulação do projeto e todas as etapas de sua implementação; mas por outro, ainda segundo RIZEK, AMORE e CAMARGO (2014), a prática mais comum associada ao Entidades significou a conquista da moradia se pelo retorno ou permanência na periferia, acessando terrenos baratos cujos preços tornavam mais economicamente viáveis os custos das unidades habitacionais. Uma mudança nas práticas dos movimentos sociais de moradia também aparece como um dos frutos desse período, sendo o fardo da burocracia como caminho único aparente à conquista de direitos a face de destaque, ainda que recoberta pela “aura do protagonismo, da autogestão, dos empreendedorismos sociais, da participação da sociedade civil” (RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2014). A conclusão preliminar das autoras, diante do Brasil urbano que emerge e da constelação de resultados das políticas sociais, é a despolitização do problema da moradia, que de uma forma ou de outra tornou-se oportunidade de negócio, limitada pelos contornos soberanos do mercado de terras.

Autogestão e mutirão sob a ótica das Tecnologias Sociais

Uma visão preliminar ao período que se inicia com a instalação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades é fornecida por RIZEK, BARROS e BERGMIM (2003), que discorrem sobre a política de produção habitacional por mutirões autogestionários contemporâneos. O desafio das autoras, e principalmente a chave de leitura adotada para seu artigo, é elaborar um campo de questões pertinentes ao período de construção de possibilidades vinculadas a um cenário democrático que aos poucos se instaurava no Brasil, tendo como base experiências virtuosas conduzidas por movimentos sociais de luta por moradia em parceria com institucionalidades públicas locais. A autogestão e o mutirão aparecem como componentes das lutas sociais por democratização no fim dos anos 1980, associadas à produção habitacional para pobres. Elas representaram um incremento inovador nos rumos das políticas habitacionais implementadas com o BNH, traduzindo-se potencialmente em mais qualidade nos produtos finais e como oportunidade de mudanças tanto na concepção, quanto nas práticas construtivas nos canteiros de obras, nas relações de trabalho (RIZEK; BARROS; BERGMIM, 2003). Ressalta-se ainda que um ideário de emancipação dos agentes participantes e a transmissão de um conteúdo utópico à transição a uma nova sociedade compunham também as experiências iniciais.

O universo político e econômico do momento, segundo as autoras, era composto por um complexo de agentes em favor de mobilizações de base por demandas objetivas, berço do movimento sindical e lugar de construção da política no cotidiano.

(...) as relações sociais, as práticas cotidianas, os chãos de fábrica, as lutas pelo acesso aos transportes, por moradia, creches, saúde, os clubes de mães, os movimentos e as lutas das mulheres, todo um conjunto de demandas que de um modo ou de outro se combinavam com os anseios e movimentos pela democratização do país (RIZEK; BARROS; BERGMIM, p. 35, 2003).

Aos poucos, mas sobretudo no início da década de 1990, instaurou-se alguma dualidade entre os programas oficiais de habitação, que suprimiram a dimensão da autogestão – entendida como administração popular de recursos públicos na provisão habitacional – apesar de em alguns casos terem mantido o mutirão como forma de organização do trabalho. Os princípios de autogestão mantiveram-se ainda como horizonte na atuação dos movimentos de moradia, mas a prática hegemônica nas experiências abordadas pelas autoras mencionadas

era a cooptação de lideranças e clientelismo político associado a baixos custos, precárias condições e localizações desprivilegiadas. Do outro lado, das organizações populares (e no que diz respeito ao produto habitação), o acesso à cidade mediado pela moradia traduziu-se pela gestão da necessidade e de poucos recursos num quadro geral de produção de territórios desvinculados do tecido de serviços urbanos.

A riqueza do artigo de RIZEK, BARROS e BERGMIM (2003) advém do alerta assertivo para o que se pode esperar de uma combinação entre a autogestão, mutirão e a atuação do Estado nos moldes societários vigentes. Vinte anos depois do início de mobilizações inovadoras e perspectivas virtuosas, exemplares, os movimentos sociais (contando com uma gama de articulações entre setores públicos e privados; assessorias técnicas e ONGs) precisaram então lidar com a anulação de uma proposta política mais ampla, num complexo processo de “encontro” entre sociedade civil e Estado. É nesse ponto que a noção de mutirão autogerido passa a se caracterizar (para além de uma atividade pontual de trabalho coletivo) como uma conjunção de assessoria, movimento de luta e órgãos públicos de financiamento por vias de instâncias burocráticas hierarquizantes.

A localização das habitações nas margens dos limites urbanos; a dissolução de laços constituídos ao longo dos processos de mutirão; desafios do convívio interno do grupo organizado para conquista da moradia; o longo período de construção e obras; a compatibilização entre a necessidade de morar, o direito à moradia digna e vulnerabilidades sociais; e o arrefecimento (diante de carências agudas) de práticas de movimentos sociais são outros alertas das autoras para as consequências de uma conjunção entre Estado, carências e empresas motivadas por demandas de mercado. Os desdobramentos de um aprofundamento dessa confluência, já tratando do PMCMV, são analisados por SHIMBO (2010).

LOPES e RIZEK (2005), nesse mesmo processo de sistematização crítica de “alertas” e formulação de questões sobre os processos de mutirão e autogestão, perguntam: qual mutirão? Qual autogestão? E, por extensão, qual programa público? Além das inovações identificadas, particularmente a gestão compartilhada e popular de recursos públicos e a constituição de novas práticas políticas e sociais entorno do processo de obra (com nuances positivas sobre as relações de gênero e organização da vida coletiva), uma das conclusões apontadas mostra que o “processo vivenciado não patrocina, necessariamente, o surgimento de novas dimensões da vida pública e de convívio urbano” (LOPES; RIZEK, p. 24, 2005). Sugere-se que as circunstâncias – em termos de cronograma, adequações no cotidiano de obra, qualidade de projetos, materiais, participação, condições de financiamento, continuidade

de processos de mobilização, etc. – e todo o sistema produtivo é que são mais importantes do que a escolha de uma solução tecnológica particular.

Voltando-se às relações constituídas ao longo da produção habitacional (nas atividades do “dia a dia”, desde a concepção à execução de obras), KAAP e CARDOSO (2013) resgatam apontamentos de Sérgio Ferro sobre a discrepância entre perspectivas libertárias vinculadas a projetos (arquitetônicos e de engenharia) e a perenidade de condições de dominação no canteiro de obras. Argumenta-se que o incremento tecnológico e o controle do trabalho caminhou historicamente ao desmantelamento de competências tradicionais e habilidades construtivas em favor do “aproveitamento” de força de trabalho não-qualificado. Depreende-se como síntese nesse sentido que a mesma atividade de construção que pode ampliar a oferta de habitações também atua contra a autonomia dos trabalhadores, limitando-se a oferecer subempregos e contribuindo à falta de identificação com o produto final, apoiando-se ainda numa noção de eficiência técnica de produtos industrializados e obscurecendo a complementariedade funcional entre formalidade e informalidade urbana.

Esse último aspecto se refere à própria impossibilidade da produção exclusivamente capitalista de produtos do tipo moradia, sobretudo à população mais pobre. A questão da formação do preço da terra; a distância entre o preço da moradia e a capacidade de pagamento de alguns setores da sociedade; e a inviabilidade de atendimento formal da demanda habitacional sem a atuação decisiva de setores públicos são alguns dos elementos indicados por KAAP e CARDOSO (2013) que corroboram tal tese. É nesse sentido que, contrapondo-se à noção de que as alternativas para o problema da falta de moradia se resumiriam à autoprodução nas “periferias” ou à construção de conjuntos habitacionais por vias de empresas privadas, os autores se desafiam a estimular arranjos produtivos cujas rédeas estejam nas mãos de quem realiza o trabalho, em grupos ou cooperativas construção, diante de limitadas possibilidades de construir.

O primeiro conceito assim esboçado é o de autogestão, como sendo uma forma de produção na qual as decisões e os recursos estão sob controle dos moradores envolvidos, somando-se ainda o acesso a informações e suporte técnico, de maneira articulada a regras mais gerais, como leis ou institucionalidades diversas. O mutirão, tanto como hábito comum vinculado a classes populares em momentos de grande demanda de trabalho (como a execução de fundações, finalização de “lajes”, etc.), quanto política pública ou prática vinculada a grupos religiosos (seja na promoção de valores relacionados à solidariedade, seja na busca por soluções imediatas à questão da moradia) também é ressaltado como forma de produção significativa e historicamente presente na sociedade brasileira, tendo por base

quadros de exclusão e servindo como método de integração da população à sociedade urbana (KAPP; CARDOSO, 2013).

Evaniza Rodrigues (2013), em alguns tópicos de sua dissertação de mestrado, resgata elementos do histórico da relação entre autogestão e movimentos populares. A autora indica que houve uma escalada de abordagens sobre o problema da falta de moradia. Inicialmente elas eram mais próximas de reivindicações pontuais e, com o aumento do nível de organização e processos formativos, patamares mais amplos, como articulações e propostas de caráter nacional, foram atingidos. Afirma-se que a autogestão foi um dos caminhos tomados à qualificação de membros de organizações populares à interlocução com a sociedade e enfrentamento ao poder público em face de injustiças sistêmicas. No campo específico da habitação, contribuiu-se com a denúncia da quase exclusividade de produção privada de moradias que corrobora a visão comum de habitação apenas enquanto negócio tributário da rentabilidade de agentes imobiliários. A prática da autogestão, para RODRIGUES (2013), também facilita a manutenção de modelos organizativos aprendidos durante o processo de obra, destacando a importância da criação de centros comunitários, creches e atividades religiosas ou também de lazer como práticas políticas populares convidativas à participação.

Extraí-se do artigo de KAAP e CARDOSO (2013) que, em geral, a correlação entre autogestão e mutirão foi antes uma necessidade (e, assim, uma resposta propositiva) do que uma simples opção. Isso significa que, diante de cenários de precariedade ou ameaças advindas do poder instituído sobre localidades com moradias irregulares (cujo exemplo mencionado é a urbanização da favela de Brás da Pina, na cidade do Rio de Janeiro), tais formas de tomar decisões, organizar o trabalho local e executá-lo serviram a emergências e assim possibilitaram algum nível de organização popular, não sem controvérsias e desafios internos, com importantes marcos históricos aos movimentos de moradia no Brasil. Experiências na cidade de São Paulo a partir da década de 1980 à atualidade carregam ainda traços significativos de ações desenvolvidas por meio de mutirão autogerido (NYCOLAAS, 2017).

A indagação dos autores é especialmente útil ao presente trabalho, constituindo-se como fundamental à formulação de “perguntas corretas” sobre a relação entre Tecnologias Sociais (TS) e Habitação Social. A principal noção fornecida quanto ao que são as TS advém de uma vertente crítica, segundo a qual deve-se problematizar as condições geradoras de problemas sociais, em detrimento ao simples desenvolvimento de soluções para quadros já estabelecidos (concentrando-se nesse caso em problemas pontuais ao invés de promover, como objetivo principal, a autonomia de grupos sociais com vistas a mudanças mais amplas

na sociedade). Nesse sentido, concebe-se as TS não como um produto específico, essencialmente promotor de autonomia, mas sim como processos que contribuem à percepção de carências fundamentais locais, auxiliando a subjetivação crítica dessas realidades e convidando coletividades diversas à participação de processos sociais. Tal perspectiva crítica confere importância a mecanismos democráticos de decisão popular. Ela não diminui, no entanto, pequenas conquistas e ganhos de autonomia a partir de mudanças advindas da implantação de alternativas tecnológicas, mas também não as entende como finalidade última das TS.

Os conceitos apresentados têm berços históricos e experiências complementares, remontando processos de lutas sociais, em grande medida entrelaçadas com questões ambientais. O destaque, em termos de referências de autogestão e mutirão, para os casos brasileiros costuma ser as concepções e práticas desenvolvidas no Uruguai, onde a produção social da moradia assumiu uma dimensão exemplar, com regimes de propriedade diferenciados por serem coletivos e institucionalizados, conforme nos indica FERREIRA (2014). O quadro de questões e perspectivas fornecidas pela autora, que levanta em sua tese de doutorado as principais formulações dos movimentos sociais de luta por moradia no Brasil, indica que tais práticas têm ainda hoje como horizonte o aumento do nível de organização popular; a construção de habitações de mais qualidade em relação às construtoras; e a criação de experiências que exemplificam potencialidades de arranjos coletivos e força social. Segundo a pesquisadora, o avanço dessas possibilidades, dependentes também da ação do poder público, tem esbarrado em oscilações de apoio popular e institucional, exigindo esforços sobre-humanos de lideranças de grupos organizados e sofrendo com a fragmentação interna resultante da demora de atendimento às carências da base social: se não há moradia digna, também não são bem resolvidas questões de saúde, educação, emprego, consumo e lazer.

Uma conjugação dos apontamentos de KAAP e CARDOSO (2013) com FERREIRA (2014) sintetiza alguns desafios e abordagens para correlacionar TS, autogestão e mutirão. Como diretrizes aos projetos de habitação protagonizados por grupos sociais por meio das TS, os primeiros indicam que se faz necessária a promoção de autonomia das coletividades envolvidas, resumida como possibilidade concreta de decidir coletivamente os processos e produtos do trabalho envolvido na provisão de moradias; a catalisação de ações coletivas e auto-organizadas, impulsionando forças políticas relevantes à formulação de programas públicos e antecipando-se às ilicitudes às quais grupos sociais fragilizados estão especialmente sujeitos; a valorização do confronto e de pequenos ganhos, no sentido de não

obscurecer contradições dos agentes e interesses envolvidos, além de fortalecer assim a prática política e munir de informações objetivas a base social envolvida nos processos de luta, sem deixar de atender a urgências da necessidade cotidiana; fortalecimento de arranjos cooperativos de produção, conferindo atenção às condições de vida ao longo do processo de obra e diminuindo a reprodução de mecanismos de exploração do trabalho; e por fim a contextualização crítica de quaisquer proposições, correlacionando a concepção da tecnologia ao entorno em que ela é desenvolvida e aplicada.

Já a abordagem de FERREIRA (2014) contrapõe, de certo modo, intenções de movimentos sociais a resultados alcançados diante de adequações exigidas à participação (das entidades e organizações populares) de programas públicos. Ela registra, assim, diferentes percepções de lideranças de movimentos como a CMP (Central de Movimentos Populares), a UNMP (União Nacional por Moradia Popular), a MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia) e a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores) a partir de chaves de leitura da realidade que opõem (ou melhor, nos convida a opor): (i) a produção de moradia à organização da luta; e (ii) a conquista do direito à terra à introdução ao mercado formal.

Alguns de seus resultados indicam aspectos a serem analisados em experiências realizadas através do PMCMV-E, como o nível de integração dos moradores após o início da ocupação; as perspectivas de formação de novas lideranças e os desafios de manter o nível de organização anterior à finalização das moradias; a qualidade das habitações a partir da percepção das famílias; e as mudanças associadas ao mundo do trabalho e renda dos moradores. Tais dimensões, se observadas localmente, são identificadas como um saldo positivo quando comparadas a programas que não contam com a participação popular. No entanto, indica-se também que não foram suficientes para alterar significativamente o quadro geral de carência e falta de atendimento ao direito de morar com dignidade, além de também não serem plenas soluções à situação que se instaura após a mudança das famílias.

As abordagens apresentadas, mais recentemente, têm sido incrementadas com alguns aspectos da dimensão ambiental de assentamentos humanos. O cenário comum - como indicam GONDIM (2012), ACSELRAD (2010), MARICATO (2001) - é o do conflito entre a garantia do direito ao meio ambiente saudável e o direito à moradia. Uma das nuances a ser ressaltada, segundo tais referências, é a de que, hora por um tema, hora por outro, mobilizam-se agentes do Estado cuja atuação tende a privilegiar não uma dessas duas determinadas questões e suas interfaces, mas os interesses hegemônicos envolvidos, sobretudo no que se refere à própria produção do espaço. Tese essa que é corroborada pelos estudos de VILLAÇA

(1998). GONDIM (p. 117, 2012) também explicita uma das confluências desses temas ao afirmar que “a questão fundiária está por trás da insustentabilidade ambiental e da falta de equidade que caracterizam o uso e a ocupação do solo nas cidades brasileiras”, sobretudo pela dificuldade de acesso à terra urbanizada às camadas populares, conduzindo ao uso de áreas mais distantes e eventualmente irregulares (além de potencialmente inadequadas) ao uso como moradia.

A partir da bibliografia consultada, destaca-se assim uma sobreposição entre desigualdade social; falta de acesso a direitos fundamentais como moradia e meio ambiente equilibrado; e a atuação de potencialidades institucionais como legitimadoras de condições de disparidades, que se refletem de maneira diferenciada sobre recortes sociais específicos (ACSELRAD, 2010). Nesse cenário, apoiando-se no trabalho de Evaniza (2013) e incorrendo a algum nível de simplificação, o encontro entre mutirão, autogestão e Tecnologias Sociais situa-se num leito de atuações de contraponto, como alternativa historicamente construída de possibilidade que se desafia a conjugar participação popular, soluções habitacionais de baixo custo e acesso a direitos básicos.

CAPÍTULO III| O EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL ZORILDA MARIA DOS SANTOS

O município de Suzano: regulação urbano-ambiental e nuances da realidade territorial

O empreendimento Residencial Zorilda Maria dos Santos situa-se na cidade de Suzano, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Seu processo de implementação, levando-se em conta todo o período de organização prévia da população e demais agentes envolvidos, acompanhou praticamente todo o curso das novas políticas habitacionais delineadas ao longo da primeira década dos anos 2000 e finais dos anos 1990, presenciando tanto o desenrolar de novas possibilidades incrementadas com a constituição de 1988 e seus desdobramentos a nível nacional, quanto a aprovação e aplicação de políticas e planos estaduais e municipais, com diferentes instrumentos de gestão, obrigatoriedades e configurações institucionais, culminando com a implantação do PMCMV e da modalidade Entidades, sendo um dos poucos empreendimentos desse tipo produzidos no Estado.

O município de Suzano localiza-se numa zona de expansão metropolitana, a cerca de 40 Km do centro de São Paulo. O início de seu adensamento populacional guarda um vínculo com a implantação da Estrada de Ferro São Paulo – Rio, cujo feitor, ao instalar-se no local, contribuiu à formulação de uma primeira planta de cidade. O povoado que se iniciava no final do século XIX, associado posteriormente como Distrito à Mogi das Cruzes, alcançou status de município em 1948, com a promulgação da Lei nº233 pelo governador do Estado à época, Dr. Adhemar Pereira de Barros (IBGE, 2014). GALLEGO e SILVA (2017) afirmam que com o avanço da urbanização uma série de pressões antrópicas passaram a se concentrar no rumo da nascente do Rio Tietê¹, aproximando cada vez mais a RMSP (com densidade demográfica crescente) a áreas frágeis ambientalmente.

Os mesmos autores, ao mencionarem a localização de empreendimentos de habitação social na cidade, nos adiantam a constatação de que áreas mais centrais em Suzano, ou com acessibilidade garantida e eficiente, não apresentam reservas às camadas populares, seja a partir da falta de programas públicos que combatam a segregação socioespacial, seja pela não aplicação de instrumentos incorporados ao Estatuto da Cidade. Reiteram-se assim a disputa entorno do acesso ao solo urbano e os agentes locais que têm seus interesses a defender: proprietários de glebas, comerciantes de materiais de construção, corretores imobiliários e mesmo lideranças comunitárias, além de cabos eleitorais e políticos de carreira (GALLEGO; SILVA, 2017).

¹ Outros municípios, além de Suzano, que compõem a sub-bacia aludida são Arujá, Santa Isabel, Guararema, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Moji das Cruzes, Poá e Salesópolis.



Figura 3: Delimitação do município de Suzano (SP). Imagem obtida no Google Earth, 2019.

Além desses elementos comuns às cidades que compõem a RMSP, por localizar-se sobre áreas abarcadas pela sub-bacia Cabeceiras, do Alto Tietê, Suzano concentra uma série de atributos ambientais significativos. Conforme resgatam BUZZAR et al. (2014) ao mencionar o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) de 2006, sobrepõem-se fragilidades ambientais e vulnerabilidade social na cidade: o estudo aponta que cerca de 1045 moradias situavam-se sobre áreas com diferentes níveis de risco. Ressalta-se que 73% de sua área insere-se na Área de Proteção aos Mananciais e outros 7% estão sobre a APA da Várzea do Rio Tietê (Lei Estadual nº5598/87). Assim, o município tem cerca de 80% de sua área protegida de um total de 206,6 km².

Devido a diferentes aspectos distintivos que compõem o município, Suzano subdivide-se em distritos. O centro, que é atravessado pela linha da Companhia de Trens Metropolitanos (CPTM) e concentra a classe média, além de desfrutar de elevada disposição de serviços; a Região de Palmeiras, sendo praticamente todo o setor sul que abarca grande parte dos mananciais; e o Distrito de Boa Vista, no qual convive-se com usos múltiplos do solo, ocupados por classes médias e baixas. Como os demais municípios da RMSP, Suzano tem sofrido adições sucessivas de população em descompasso com a provisão de projetos urbanos que se desdobrem em redes de infraestrutura e alcance efetividade aceitável à proteção ambiental. Seu histórico de ocupação e conformação da área urbana sofreu fortes influências da linha férrea que o atravessa, deslocando a centralidade de um primeiro esboço de cidade que se formava na região sul do município.

Para o processo de revisão do plano diretor da cidade de Suzano, em vigor até 2018, uma série de estudos foram produzidos com vistas a um entendimento mais sistematizado de seu território, componente da RMSP. Aspectos históricos relevantes ao desenvolvimento urbano e a importância da dimensão ambiental são apontadas por volumes de relatórios encomendados pela prefeitura e produzidos junto à Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM). Identificou-se, nesses estudos, a ausência de propostas com condições de viabilidade para serem aplicadas localmente, corroborando o cenário de saneamento ambiental inadequado sobreposto a contextos sociais excludentes e condições de moradia irregular, fomentadas pela conjunção de políticas ambientais de proteção e desinteresse privado ao atendimento de demandas por serviços básicos (CREPALD et al., 2007). De forma geral, o que salta aos olhos são os conflitos entre regulações atuantes sobre as áreas de mananciais e a ocupação territorial, num mosaico de paisagem com fragmentos incompatíveis tanto às qualidades ambientais que são objeto de legislação específica destinadas a salvaguardar as sub-bacias do Alto Tietê; quanto à população que vive mais afastada de áreas acessíveis, distantes do centro urbano conformado nas imediações da estação ferroviária.

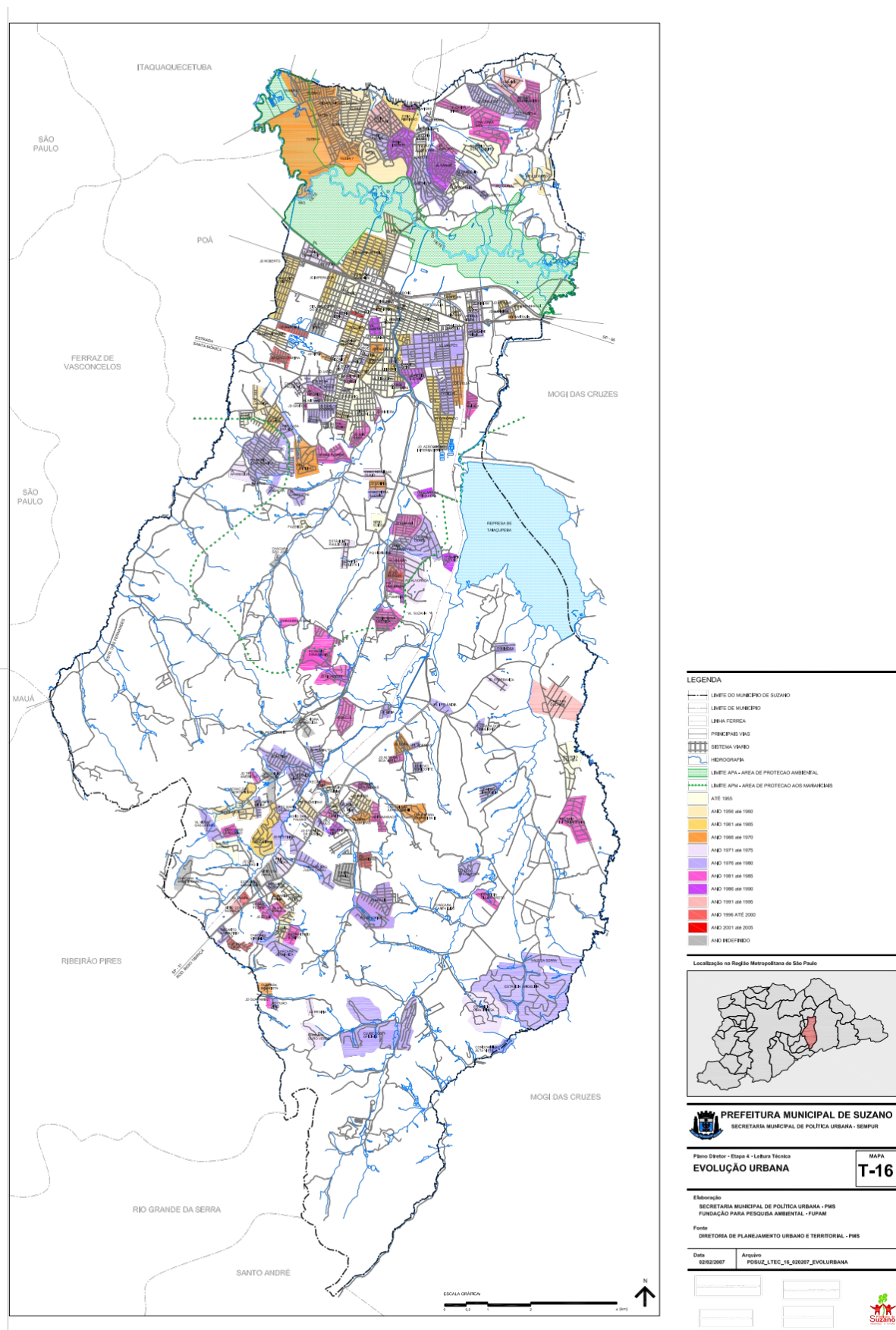


Figura 4: Avanço da urbanização no município de Suzano ao longo de décadas recentes. Extraído de CREPALD et al., (2007)

Ao observar as Figuras 3 e 4, verifica-se o adensamento populacional nas porções ao norte do município, além de um processo de formação de pequenas centralidades espalhadas pelo território e caminhando nos anos mais recentes à ocupação de áreas mais próximas dos mananciais protegidos pela legislação. Conforme CREPALD et al. (2007), a região sul tem sido ocupada por chácaras de recreio que carregam uma perspectiva de adensar o território através de loteamentos irregulares, que tem sido uma constante no município. Presencia-se ainda no distrito de Palmeiras a arranjos e combinações entre aspectos rurais e urbanos, com precariedades e carência de infraestrutura, impondo o desafio ao poder público de assegurar as funções ambientais relevantes (tanto para Suzano, quanto para a porção leste da RMSP) e formular estratégias que possibilitem habitabilidade compatível a necessidades humanas.

A rede hídrica do município está dividida pelas bacias do Rio Taiaçupeba (com área de 108,2 Km²), do Rio Guaió (com 26,2 Km²) e do Rio Tietê Leste, tendo as Leis Estaduais nº 898/75, 1.172/76, 9.866/97 como definidoras da Área de Proteção de Mananciais (APM), que delimita cerca de 73% à proteção de mananciais; e 7% na área de proteção ambiental da Várzea do Rio Tietê (Lei Estadual nº 5598/87), equivalente a 13.650 Km² (SANTOS, 2017). Os desafios à proteção dos recursos hídricos se inscrevem numa perspectiva de assegurar que a área não seja inviabilizada ao abastecimento de água e às funções ambientais da região, que sofrem pressões de expansão da mancha urbana por vias de loteamentos irregulares e heterogêneos, com similaridades que se resumem à dificuldade da população de baixa renda, muitas vezes advinda de outros municípios ou estados em busca de melhorias de vida em tentativas de se inserir no mercado de trabalho, em acessar o solo urbano por vias legais.

A avaliação geral do relatório sobre de tais áreas protegidas com vistas ao controle de ocupações gerou resultados adversos e avessos aos esperados. Isso porque o ritmo da degradação ambiental foi acrescido, presenciando-se a depósitos ilegais de resíduos; contaminação de solos e águas por efluentes de atividades industriais; e outras pressões antrópicas que particularmente atingem a APA do Tietê, localizada nos limites de áreas mais adensadas de Suzano (ao norte do município). A atividade mineradora local é somada aos vetores que intensificam processos condutores de impactos ambientais. Ela tem mostrado resultados como a alteração da qualidade da água superficial; o assoreamento de rios e agravamento de processos erosivos; a geração de passivos ambientais, como áreas não recuperadas e próximas a populações humanas; a descaracterização do relevo; a supressão da vegetação, sujeitando camadas de solos subjacentes a efeitos de pressões antrópicas; e finalmente convivência de comunidades locais com insalubridades associadas ao mundo do trabalho.

SANTOS (2017), ao caracterizar a paisagem urbana que se consolida em Suzano, observa que o distrito de Boa Vista teve sua ocupação notadamente influenciada pela expansão de habitações de interesse social, configurando um processo de periferização que cria sírios sociais nos quais a população de baixa renda se instala. Para ela, a tipologia de habitação predominante adensa a ocupação urbana, condicionada mais por emergências situacionais (provocadas por um caminho histórico de negligências) do que por um projeto de cidade. Verifica-se nesse distrito medidas de provisão de infraestrutura que não são conciliatórias às especificidades territoriais, deixando-se de enfrentar os problemas socioambientais estabelecidos, ainda que simbolicamente sejam promovidos o acesso à moradia a populações de baixa renda. Essa lógica reitera, conforme os argumentos apresentados no presente trabalho, a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial, fortalecida pela implementação de programas públicos de habitação mesmo diante de exemplos análogos ao longo da história de políticas de desenvolvimento urbano.

O processo de adensamento populacional e urbanização no município de Suzano é emblemático pois, assim como em outros exemplos apresentados, mais uma vez a conjugação entre os elementos que delineiam as políticas urbanas é atravessada pela dimensão ambiental vinculada à dificuldade de acesso à terra por setores específicos da população. O progresso da desqualificação social e ambiental da cidade são apoiados portanto pela formação de novas insalubridades que tem a aparência de atendimento de direitos (dificilmente concretizados, seja pelo oferecimento de moradias e incremento de critérios urbanísticos, seja pelo discurso de conservação ambiental), que contraditoriamente são adicionados ao campo da negociação pela redução de sua “força mobilizadora” (POLLI, 2010). Dessa forma, nos parece que se trata do mesmo caso geral apontado por Acselrad (2009): a legitimidade espacial dessas práticas advindas da “urbanização de baixos salários” se vê renovada pela evocação do meio ambiente simbólico e uno, como “preocupação de todos”, fazendo valer diferentes formas de coerção sobre o ordenamento territorial.

Zorilda Maria dos Santos: registros, conflitos e perspectivas

DANTAS e FERREIRA (2018), ao percorrerem o debate histórico referente ao acesso à moradia e produção do espaço a partir de movimentos sociais e tendo como caso a implantação do Zorilda, realizaram um levantamento de dados após a mudança das famílias. Aspectos relativos à inserção urbana, à implantação do empreendimento, à tipologia e tecnologia componente das habitações, além de uma especificação sobre cada ambiente

interno das moradias é fornecida detalhadamente, com elementos que mostram materializados alguns dos alertas pronunciados pela inauguração do PMCMV. A localização periurbana (limítrofe do município, conforme a Figura 5), desafios de acesso a serviços básicos, distância do emprego e outras atividades são parte da realidade do que se tornou o condomínio. Tanto a pesquisa de tais autores, quanto o levantamento de campo de BUZZAR et al. (2014), com participação decisiva de pesquisadores e urbanistas na formulação do projeto, reiteram ainda as controversas do PMCMV-Entidades, que carrega vínculos com a lógica privada da produção habitacional, sendo o caso estudado particularmente contraditório pela forma condominial final do empreendimento, que tenta ser reprodutora de exclusividades da classe média que se cerca de seus aparatos e simbolicamente negam a vivência da cidade.



Figura 5: Terreno do conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos. Imagem obtida no Google Earth, 2019.

Mas que outros elementos são resultantes de todo o processo que foi vivenciado desde a formulação do PMCMV-Entidades à sua implementação? Os problemas apontados são especificidades do Programa ou são traços universalizantes da realidade urbana brasileira (mesmo de outros setores além da questão habitacional)? Fora do condomínio, a condição de

vida da população está mais amena e próxima do atendimento aos direitos básicos previstos pela Constituição? Os aspectos ambientais, sociais e econômicos de localidades com habitações precárias consolidadas são preferíveis à situação estabelecida no Zorilda? Pelo fato de o “produto final” ser um condomínio, os moradores vivenciam menos a cidade? Por outro lado, após a finalização da obra, encerrou-se a necessidade por moradia adequada? Foram motivadas ou recriadas formas participativas em continuidade à promoção habitacional a populações que ainda têm condições inacabadas de acesso ao direito de morar?

Diante dessas perguntas sugestivas quanto à perenidade de desafios e questões a serem enfrentadas no dia a dia, no hábito de morar, buscou-se informações sobre o nível de organização das famílias participantes do Zorilda. Foram consultados documentos básicos do projeto e laudos ambientais sobre sua viabilidade, além da legislação básica relativa à habitação e ordenamento territorial do município consideradas pertinentes ao presente estudo. Impressões, perspectivas e outras informações de algumas das famílias atualmente residentes também foram resgatadas a partir de entrevistas semi-estruturadas, visitas ao local e levantamentos junto à CEMOS e à “Brasil-Habitat”, além do acompanhamento de reuniões de assembleia do condomínio e de movimentos sociais envolvidos com a luta por moradia.

O questionário planejado, pelo teor qualitativo, teve como horizonte produzir um “guia” de entendimento de como se organiza atualmente as ações dos moradores no que diz respeito à gestão das áreas incorporadas ao condomínio. Com a contribuição da CEMOS, tratou-se de identificar pessoas e grupos em papéis organizativos ou de liderança e captar suas perspectivas quanto aos níveis de qualidade urbana e ambiental alcançados através de processos de autogestão e mutirão na produção habitacional. Os principais aspectos abordados auxiliaram na composição de um quadro sobre a experiência realizada no Zorilda, servindo como estudo de caso para empreendimentos concluídos ou em andamento por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. Buscou-se identificar o nível de participação política e administrativa dos moradores; a rede de institucionalidades e grupos participantes na gestão condominial; avaliações gerais quanto a capacidade de mobilização local, a qualidade final das habitações e ao nível de atendimento a propostas que contribuíram com a aprovação do projeto enquanto solução habitacional para o grupo envolvido.

A apresentação do tema do presente trabalho (advindo de um processo de pesquisa) e de seus objetivos aos moradores de forma geral se deu em uma de suas assembleias, quando acompanhei uma reunião geral dos movimentos de moradia da região metropolitana de São Paulo filiados à União dos Movimentos de Moradia (UMM). Um destaque para esse primeiro passo às atividades de campo foi o reconhecimento da teia de grupos e agentes que, com

diferentes perspectivas estratégicas e concepções políticas, lidam de forma perene com o desafio de compor a linha de frente ao acesso à terra urbana e rural, inclusive adequando-se (não sem prejuízos organizativos) a exigências burocráticas do PMCMV e participando de ações e conquistas pontuais quando oportunidades de ganhos democráticos são possíveis (RODRIGUES, 2013). Nessa primeira aproximação, comemorava-se os resultados obtidos com a aprovação do terreno do Mutirão Carolina Maria de Jesus, próximo à estação do metrô Belém em São Paulo (Figura 6).



Figura 6: Comemoração e integração entre os membros dos movimentos organizados à conquista do terreno Mutirão Carolina Maria de Jesus. Acervo pessoal.

Já nas visitas ao conjunto residencial, sempre fui acompanhado por representantes da CEMOS ou de moradores mais ativos nas atividades locais. O início de cada uma das doze entrevistas buscou resgatar memórias acerca do processo vivenciado, numa tentativa de estabelecer relações com a forma atual de vida dos moradores e assim também identificar desafios à gestão local. A primeira observação é a de que diferentes origens, motivos e datas marcaram o início do envolvimento das famílias com a CEMOS. Algumas delas iniciaram sua

organização e busca por entidades voltados à promoção de habitações para população de baixa renda ainda no final dos anos 1990, sob a liderança da Zorilda Maria dos Santos na Associação de Ponte Rasa, na zona leste de São Paulo, nas imediações do bairro da Penha. Após a fundação da CEMOS, parte dessa demanda, juntamente a outros grupos que se reuniam em Suzano, foi realocada para o que viria a se tornar o residencial Zorilda. Um fato apontado como importante nesse processo foi o adoecimento que culminou com a morte de Zorilda.

O conjunto residencial foi assessorado inicialmente pela Brasil-Habitat, que elaborou o projeto das moradias e sua instalação conforme as topografia local, e contou com a CEMOS como entidade organizadora. O projeto privilegiou um assentamento que incorporasse as exigências advindas da lógica ambiental local, observando-se áreas de preservação permanente, espécimes arbóreas dispersas no terreno e uma tipologia favorável a adequações futuras. A compra do terreno foi feita em 2010, marcando objetivamente o início do contato do PMCMV com Suzano. Foram acordados calendários de mutirões e assembleias com pessoas que recorreram à CEMOS para atendimento da demanda habitacional. Essas “primeiras” reuniões ocorriam na Escola Municipal Antônio Marques Figueira e sucederam a um longo processo de ajustes e implementação do canteiro de obras até 2012, com avanços com avanços que se limitaram fundamentalmente na limpeza do terreno e construção do Centro Comunitário. A obra foi conduzida e realizada pela assessoria Ambiente, que assumiu o acompanhamento da construção das habitações junto aos moradores.

Os relatos e documentos consultados não são claros quanto ao que ocorreu anteriormente ao ano de 2010, quando são intensificados os preparativos à compra do terreno e realizada a assinatura da Fase I do PMCMV. Os relatos indicam que nesse período a organização da CEMOS concentrava-se em poucas pessoas e obedeciam à dinâmica dos movimentos de moradia de São Paulo, participando de atividades dispersas e esforçando-se para legitimar junto ao poder público uma área destinada à habitação social, ainda pelo Programa Crédito Solidário. De 2010 a 2012, houveram as ações de limpeza da área e confecções de pequenas obras voltadas à proteção do local, além de realizadas diversas reuniões das famílias envolvidas, que também costumavam receber outros grupos carentes de moradia para visitarem o local até ser consolidado o primeiro projeto de casas, esboçado conforme a Figura 7.



Figura 7: Perspectiva do conjunto de casas integradas à mata existente. Extraído do blogspot do Zorilda, postado por Catharina Teixeira (30/06/2010).

Quanto questionados sobre o início dos mutirões, a resposta comum dos entrevistados mostraram algumas das dificuldades principais. A distância associada a baixa capacidade de transporte, devido a fatores econômicos e sociais, inclusive vinculadas ao gênero dos participantes; o trabalho semanal conjugado com o mutirante, que ocorria aos finais de semana (configurando assim duplas ou até triplas jornadas); pressões de familiares diante do período de mutirões que se estendia ano a ano; o nível de comprometimento dos envolvidos e os conflitos de convivência assim produzidos; a idade e problemas de saúde das pessoas envolvidas; além da extensão do período de realização da obra, cujos imprevistos foram desde alterações no projeto devido a questões orçamentárias até exigências organizativas impostas pela ocupação, por outros grupos de pessoas, das casas ainda em construção.

Pequenos trechos selecionados de algumas das entrevistas, dispostos abaixo, foram julgados pertinentes para serem apresentados. Eles traduzem elementos arbitrários que não aparecem nos documentos oficiais, mas ao mesmo tempo se impõem como decisivos ao atendimento dos objetivos da implantação do conjunto residencial. Ressaltam-se as relações permeadas de proximidade e valores pessoais como fator importante ao chamamento das famílias e ao início de sua trajetória nos movimentos de moradia. Esse tipo de vínculo, conforme o levantamento de campo e os apontamentos da CEMOS possibilitaram um incremento qualitativo devido à coesão política estabelecida ao longo do processo de

construção das habitações, que somadas às motivações objetivas e à autogestão enfim resultaram nos produtos finais.



Figura 8: Ainda no início das obras no terreno de implantação do conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos. Fonte: página do facebook da CEMOS.

(...) A gente vinha só tinha reunião e nada, nada, nada... até que saiu o terreno que a Caixa aprovou, comprou o terreno. Ai a gente ficou mais alegre. E continuou na reunião (...) Isso aqui era puro mato, daqui de baixo até lá em cima. (...) Veio reclamação da prefeitura, os cara tava pegando menina aqui no meio do mato (...) ai vai nós ter que ficar vindo dormir aqui, sem casa, sem nada, só no mato. Fizeram um barraco pra nois lá em cima perto do portão, ali onde é a guarita. Ai nós ficávamos lá. Ai quem tinha marido, (...) vinha o casal. Eu como não tinha marido e nem a (*mutirante A*), vinha eu e ela. Ela se vestia de homem, punha o bonezinho, prendia o cabelo, mão no bolso. Eu, de sainha era a mulher (...) pros cara pensar que era casal. (Entrevista 1)



Figura 9: Entrada para o lote no início das obras. Fonte: página do facebook da CEMOS.

Mutirão aqui era pesado, cara. Serviço pesado. Muitas das senhoras aqui hoje, agradeço muito o carinho delas. As pessoas trabalhavam em tudo, era um grupo né. Nois depende das pessoas, né. (...) (Entrevista 5)

A expectativa era 18 meses, e essa expectativa chegou a cinco anos, seis anos quase. Então nós tivemos desentendimentos com a gestão por conta da demora, mas eu acho que quando a gente entende que o ponto principal era a conquista da nossa moradia, mesmo que ainda ficou faltando alguma coisa, ainda assim a gente vê que a gestão ela está sempre solícita. Então a participação do conjunto em si, em algum momento ela deu uma quebrada, mas ainda existe essa vontade de se achegar mais próximo. (Entrevista 3)



Figura 10: Obras de limpeza e nivelamento em parcelas do terreno do Zorilda. Fonte: página do facebook da CEMOS.

Era cansativo. Eu via as mulheres carregando carrinhos de concreto, calo na mão, senhoras. E tavam aqui porque a gente sabia que tinha alguma coisa esperando a gente, né. Os mutirão não foi fácil (...) Hoje eu me orgulho (...) O fim do mundo é você pagar um aluguel. A parte do mutirão era boa porque era sempre um ajudando o outro. (Entrevista 2)

[Participavam] aqui nos mutirões, nós, geralmente o líder da família, mulheres sozinhas, ou mulheres que estavam aí em processo de separação, alguns casos. Mas na maioria, cinquenta por cento eu digo, que foi apenas uma pessoa da família. Ou o chefe da família ou a esposa. Foram poucos os casos que eu vi a mesclagem no trabalho de mutirão entre homem e mulher. No geral o grupo ele era formado por uma única pessoa, né... diferente de hoje, que a gente sabe que a pessoa tinha muitas outras pessoas na sua casa. (Entrevista 3)



Figura 11: Obras em andamento. Fonte: página do facebook da CEMOS.

Tinha gente que vinha aqui só pela misericórdia, porque estava desempregado... Tinha gente que morava em São Paulo, tinha que pegar condução. (...) Minha família era daqui de Suzano, então era mais fácil. Tem gente aqui que morava lá no Capão Redondo, na Zona Sul. (...) E pra quem ganha um salário mínimo é difícil você tirar por mês, vamos supor, cem reais pra você arcar (...) Não foi fácil, mas hoje a gente tem o prazer de estar na nossa casa. (Entrevista 4)

Aprendi muita coisa no mutirão (...) Você estar aqui e saber que um dia você vai morar aqui. Eu falava ó “minha casa vai sair” (...) Quando a gente está no mutirão é uma coisa né, quando muda pra dentro da sua casa, tem muitos vizinhos aqui que só falam bom dia e olhe lá (...) O condomínio aqui anda muito desunido (...). (Entrevista 4).



Figura 12: Foto panorâmica da frente do conjunto residencial à esquerda. Acervo pessoal.



Figura 13: Foto panorâmica da frente do conjunto residencial à direita. Acervo pessoal.

A CEMOS teve um papel importante liderança. Eles se deram de verdade para que o projeto desse certo (...) E cada um entendeu qual era seu papel aqui. (...) A autogestão é importante por conta da transparência. Dar essa transparência dava mais credibilidade. A partir do momento que você deixa claro, você tira todas as dúvidas possíveis que possam surgir. (...) participar desse processo de construção, você participa do seu sonho se transformando em realidade. (Entrevista 3)

Os moradores explicaram que se organizaram para executar o trabalho nos finais de semana, acompanhados de assessoria e de representantes da CEMOS, sendo a principal atividade a preparação e disposição de materiais de construção nas unidades habitacionais. Ao longo da semana, o trabalho era realizado por uma empreiteira, que com técnicos e profissionais especializados executaram as instalações hidráulicas, elétricas e outros sistemas. Nesse processo, a questão de gênero foi um dos destaques de todas as falas, sempre identificando o protagonismo das chefes de famílias. As visitas e participações nas assembleias mostraram que ainda hoje tal atuação é notável, tanto pela continuidade de envolvimento de mutirantes com a CEMOS (assumindo parte das funções burocráticas e se responsabilizando por outros processos organizativos entorno do acesso à moradia a nível municipal e estadual, por exemplo).

Em muitas falas foram percebidas diferenças entre o nível de integração entre os moradores ao longo das obras (quando haviam ações coletivas que se traduziam em pontuação positivas àqueles com mais assiduidade), e após o início do uso das moradias, momento a partir do qual não se faz necessária a presença em reuniões como forma de garantir a permanência nas residências. Entretanto, à gestão condominial, as práticas aprendidas ao longo do processo vivenciado permaneceram como guia às decisões conjuntas ainda necessárias para um bom funcionamento interno do condomínio, tendo o mutirão e o teor solidário entre as famílias como fatores balizadores de seus rumos. A Assembleia ainda é o lugar legítimo de decisões; a CEMOS mantém um papel organizativo que orienta os moradores, inclusive porque as obras até o fim de 2019 não estavam acabadas totalmente (remanescentes financeiros e documentais dos moradores ainda estavam pendentes); sonha-se ainda com a criação de projetos de geração de renda, produção de mudas e pequenas hortas; e são almejadas melhorias para o grupo como um todo, cujo desafio particular nesse momento é selecionar áreas para criar possibilidades de lazer e interação às crianças e jovens, filhos e filhas dos mutirantes.

Todas as entrevistas e visitas convidam à interpretação de que o processo de mutirão autogestionado não é, sobretudo no contexto em que vivemos, essencialmente promotor de um maior nível de participação e alcance de melhores condições de vida ou mesmo promotor de qualidade ambiental por vias de recuperação de áreas verdes, por exemplo. Para o histórico e especificidades do condomínio, no entanto, ele serviu como um método fundamental à garantia do andamento das obras num equilíbrio entre a disponibilidade de recursos, qualidade habitacional e atendimento de emergências, tanto àquelas que já compunham a vida da população, quanto às que foram instaladas ao longo do processo de morar (após a mudança). Para as pessoas e famílias entrevistadas, bem como para os representantes da CEMOS, o processo alinhou os meios para que todos pudessem influenciar em alguma medida o andamento das obras, o que não eliminou a necessidade de um quadro técnico e político para lidar com dimensões burocráticas de execução do projeto. Um reflexo disso foi a concentração de responsabilidades e de proposições de consenso em um reduzido número de pessoas com papéis de liderança, cenário que permanece nesses moldes mesmo depois de finalizadas as obras principais. Há que se mencionar ainda que, conforme as entrevistas realizadas, o emprego dessa metodologia foi localmente especial à formação de memórias e sentimentos de conquista aos mutirantes, servindo ao mesmo tempo como ingrediente num caldo de lutas sociais; e como desafio notadamente exigente à população que iniciou sua participação no movimento de moradia a partir dos anos 2000.

Nesse sentido, avalia-se que, por um lado, a experiência realizada na construção do Zorilda vai ao encontro de alertas pronunciados em capítulos anteriores, sendo o mutirão e a autogestão mais um método de lidar com necessidades emergenciais do que uma escolha, isto é, não se patrocina necessariamente o horizonte libertário e emancipatório apontado por movimentos sociais diversos, que tiveram seu berço no processo de redemocratização do Brasil e seus exemplos em casos uruguaios. Por outro, também foi a fundação, para as famílias participantes e setores de sua teia de relações, de outras possibilidades de práticas e efetivamente um instrumento de motivação numa escalada de participação social, que tem seus prejuízos e limites, mas não deixa de ser exemplo de luta para grupos que iniciam sua organização em prol de melhorias, seja por objetivos comunitários, seja por interesses mais amplos que eventualmente alcançam a dimensão de garantia e defesa de direitos conquistados.

As entrevistas indicaram também algum nível de decepção diante da atual forma de compartilhamento de tarefas internas ao Zorilda e das expectativas dos moradores com o resultado final alcançado com as casas. Apesar de ainda serem realizadas as Assembleias, foi comum a indicação de que após a mudança das famílias os momentos de sociabilidade foram

diluídos no tempo e limitados a assuntos circunscritos ao cotidiano do condomínio. Uma das consequências apontadas desse distanciamento interno verificado entre os moradores percebe-se tanto na ausência de implantação de projetos concebidos ao Centro Comunitário, quanto na falta de perspectivas de continuidade de níveis de mobilização verificados anteriormente. Nesse sentido, não houveram indicações suficientes de que existe alguma prática particular das famílias com vistas à sustentabilidade condominial, apesar de persistir o desejo de serem concretizadas as propostas de uso dos espaços comuns para ações voltadas à geração de renda, capacitação profissional e preservação ambiental.

As observações de campo permitiram apontar elementos significativos quanto ao processo de mobilização e participação popular construído desde o início dos anos 2000 e vivenciado por parte dos moradores atuais do Zorilda. A constelação de falas, perspectivas, sonhos e críticas captadas, tanto sobre a situação atual das casas e o nível de qualidade de vida, quanto ao seu passado e os vínculos construídos ao longo do período de mutirões e reuniões sugere mais quadros de perguntas do que de respostas. No entanto, um dos aspectos aliados à CEMOS que nos pareceu fundamental à constituição da experiência ainda em vias de ser formalmente finalizada no Zorilda foram as garantias institucionais que balizaram o atendimento pela demanda de moradia adequada.

Todas as etapas vivenciadas pelos moradores, desde sua organização prévia à formação da CEMOS em 2005 e às demais conquistas, tiveram como suporte condições materiais e imateriais que permitiram sua organização mínima diante de adversidades e distâncias, espaciais e simbólicas, à garantia de direitos, sobretudo pelo acompanhamento e apoio mútuo decisivo entre os mutirantes. Não há indícios que após a mudança para o condomínio tais condições tenham sido simplesmente superadas, em alguns aspectos elas até se aprofundaram (devido ao afastamento de áreas centrais e à falta de áreas de lazer para crianças, por exemplo). Nesse sentido, particularmente como se percebe nas Figuras 12 e 13, a localização do conjunto residencial é notadamente afastada da malha urbana, nos limites mesmo do município de Suzano e com pouco atendimento de serviços. Caberia, por parte do poder público municipal, a implementação de unidades de lazer nos vazios públicos próximos, numa estratégia de recuperação urbana.

Certamente não foi possível esboçar uma conclusão sobre “a favor de quem”, a longo prazo, os resultados alcançados serão mais favoráveis: se aos movimentos sociais, que sofrem com o desligamento de pessoas antes mais envolvidas com uma atuação política programática, mas que por outro lado agora têm uma boa amostra de possibilidades de conquista; se às pequenas elites locais, que se beneficiaram pelo incremento de demandas,

mas que passou a ser um pouco mais pressionada ao atendimento de serviços básicos; se aos próprios moradores, que deixaram de pagar aluguel e assim têm sua renda liberada, mas esbarram nos limites impostos pela localidade e pelo período de dez anos que devem permanecer morando nas mesmas casas; se aos empresários, que mesmo na obra com mutirão autogestionado tiveram papel essencial; se à cidade, que incrementou suas espacialidades sem a perspectiva de mudança de quadros gerais em termos de qualidade urbana e ambiental.

Inserir a experiência realizada no Zorilda no mosaico de práticas de luta de movimentos sociais e grupos organizados à conquista de direitos nos convida a lidar com contradições advindas particularmente da confluência, ajustamento e conflitos que se manifestaram por vias do PMCMV à produção do espaço urbano. Isso porque presenciou-se à criação de frágeis e precários mecanismos (já em fase de degradação a altas taxas) de participação e influência dos movimentos de moradia na conformação de políticas habitacionais recentes, o que exigiu um longo período de adaptação de sua organicidade interna, capacitação de quadros políticos e práticas de mobilização de base com horizontes políticos muitas vezes limitados ao alcance do produto moradia e inserção insustentável de camadas populares em dinâmicas do mercado formal (CAMARGO, 2017; RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2014).

Assim, por serem quantitativamente ínfimos, sujeitos a arbitrariedades de conjunturas locais e operantes em desvantagem numa “arena de negócios internacionais” (RODRIGUES, 2013, p. 202), que tem as regras ditadas por agentes hegemônicos no cenário de produção financeirizada das cidades, os casos exemplares resultantes do PMCMV-Entidades nos parecem, antes de tudo, como excepcionalidades de um período histórico muito curto e controverso. Um agravante ainda, segundo TEIXEIRA (2018), seria a maneira pela qual associações de moradores (enquanto Entidades Organizadoras) são incluídas na equação montada pelo Programa. A elas são impostas as mesmas exigências colocadas às empresas construtoras, que dispõem de outros recursos e técnicas adequadas ao mundo da mercadoria. É dessa maneira que a autora identifica uma mudança das práticas de mutirão autogerido, antes associados ao companheirismo e protagonizadas por movimentos populares; e agora vinculadas às métricas de um empreendedorismo que encarcera as organizações aos limites do que foi o Programa ao mesmo tempo que as mantém desprotegidas de riscos jurídicos que passam a fazer parte de sua rotina (TEIXEIRA, 2018).

É necessário, entretanto, destacar a trajetória de entidades que abraçaram (e abraçam) os desafios de executar a autogestão como pedagogia de construção da autonomia de sujeitos não privilegiados pela lógica das verticalidades de produção do espaço urbano, essas que

fazem valer tantas vontades alheias às demandas do lugar. Ao nosso ver, mesmo sob condições de precariedade e diferentes dimensões de violência que atravessam o cotidiano de camadas sociais desprovidas, ainda são esses os agentes que oferecem potencialidades de construir articulações territoriais e horizontes societários menos desiguais a partir de uma agenda que incorpore os aprendizados dos últimos anos e nos prepare para as armadilhas de um novo ciclo, no qual os mecanismos de parceria público-privada tendem a adquirir contornos soberanos diante do interesse público.

Uma série de destaques e aprofundamentos ainda caberiam ao presente estudo. Uma das potencialidades da área e do processo organizativo, por exemplo, foi a incorporação de tecnologias sociais voltadas ao saneamento e financiadas por parte da verba montante que poderia ser utilizada para melhorias de qualidade das habitações. No entanto, diante da necessidade da aprovação de licenças ambientais cabíveis ao empreendimento, a CEMOS em conjunto com os moradores e com parcerias das assessorias técnicas formulou um projeto para o esgotamento sanitário local, operando para todas as 80 unidades. Avaliar a eficiência do tratamento aplicado e suas possibilidades de replicação e utilização em estratégias paisagísticas associadas à regularização fundiária nos parece uma oportunidade de estudo pertinente ao quadro urbano-ambiental atual.



Figura 14: Entrada ao conjunto residencial atualmente (agosto de 2019). Acervo pessoal.

CAPÍTULO IV | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de graduação, ao resgatar perspectivas historicamente fundamentadas sobre a produção capitalista da cidade e da habitação, buscou lançar questionamentos e registros de algumas das principais vozes que auxiliaram na implantação de diferentes políticas habitacionais num período mais ou menos recente, a partir dos anos iniciais da Ditadura Militar. A nuance comum verificada em cada um dos períodos subsequentes foi a falta de enfrentamento à questão habitacional no Brasil a partir de formulações adequadas aos problemas de caráter nacional, acompanhada da ausência de práticas espaciais que pudessem resolver a questão da falta de acesso à terra urbana por vias da democratização da cidade. Ao contrário, ressaltou-se as formulações e regulações sobre a dimensão ambiental que incorporam matizes do discurso da sustentabilidade para fazer valer práticas hegemônicas sobre o espaço de interesse (o espaço dos negócios), validando socialmente estratégias de competitividade urbana e quadros de segregação social e ambiental.

O Estado, através de diferentes eixos e políticas urbano-ambientais, atuou fundamentalmente como o principal garantidor de alianças situacionais instáveis a favor de interesses fracionários, eventualmente manifestando-se por vias de políticas conciliatórias, mas continuamente assumindo os riscos dos agentes hegemônicos, particularmente dos que se beneficiam da cidade, da habitação e do meio ambiente enquanto produtos, precificados e comercializados. É nesse sentido que as principais políticas habitacionais dadas como exemplos foram delineadas, com diferentes panos de fundo, mas que geralmente incorporaram oportunamente demandas de camadas populares por vias de programas marcados pela eficiência econômica efêmera e pela produção de espacialidades segregadas.

Nesse amplo campo de desafios, já contando com a atuação de movimentos sociais comprometidos com a reforma urbana (e apostando na possibilidade de construção de horizontes societários menos desiguais), um entendimento mais completo relativo ao direito à moradia aliado com pressões por mais participação popular desembocaram na modalidade Entidades do PMCMV, impondo ao mesmo tempo exigências sobre as práticas organizativas das entidades e incidindo sobre seu horizonte político. Abarcados por essa conjuntura já consolidada no início dos anos de 2010, o caso de estudo revela, por um lado, elementos exemplares de práticas de projeto manifestados na qualidade final das habitações, além de potencialidades da autogestão que reverberam positivamente sobre a gestão atual do condomínio a partir de aprendizados construídos no processo de obra. Entretanto, ao nosso ver o conjunto residencial Zorilda Maria dos Santos se traduz mais como um produto de uma

conjunção específica de fatores do que a regra dos empreendimentos construídos por vias do PMCMV-E.

Apesar de elementos positivos vinculados ao processo de conquista do direito de moradia digna, o Zorilda também manifestou diversos dos alertas que inauguraram o PMCMV-E: localização periurbana, diluição de organicidades implementadas ao longo dos mutirões, grandes períodos de espera à finalização das moradias e desgastes das organizações participantes, resultando em algum nível de despolitização do problema da moradia. Isso, no entanto, também não nos parece invalidar toda a experiência construída pela história dos mutirantes, sendo mesmo um caso de exemplo aos movimentos e organizações diante de condições específicas. A principal crítica, na verdade, que o exemplo nos fornece é na direção de reconhecer as fragilidades das instituições que o tornaram possível de ser concretizado e que agora nos convoca ao rompimento de consensos ou nos faz duvidar da possibilidade de eles serem reproduzidos.

Apontamos assim a conclusão de que, conforme a avaliação advinda das entrevistas realizadas e da pesquisa bibliográfica, o processo organizativo vivenciado no caso do Zorilda, por um lado, se configurou como fio condutor que viabilizou a implementação do empreendimento e inaugurou novas formas participativas aliadas a demandas do dia a dia no que se tornou o condomínio. Um olhar mais amplo nos convida a compreender, por outro lado, a autogestão e o mutirão como a forma que a experiência se encaixou num leque de poucas opções e muitas necessidades traduzidas tanto por carências de atendimento de direitos fundamentais, quanto pelo contexto de ampliação de políticas neoliberais, que impõem adequações e limites precisos às Entidades Organizadoras, como a CEMOS. Enquanto desafio, diante do atendimento quantitativo ínfimo do PMCMV-E, temos então a urgência de repensar as possibilidades de articulações territoriais para além da inserção de camadas populares no mercado formal a partir de agendas que considerem os aprendizados dos anos recentes e assim redesenhem os contornos do conflito subjacente à questão habitacional, ambiental e urbana da atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB’SÁBER, A. N. **Estratégias para proteção da orla das escarpas, banhados e paisagismo das avenidas de fundo de vale em São José dos Campos**, 1991.
- ACSELRAD, H. Vigiar e unir: a agenda da sustentabilidade urbana? In: **A duração das cidades - sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **ESTUDOS AVANÇADOS**, v. 24, n. 68, 2010.
- AGENCIA ESTADO. ONU: Brasil terá 55 milhões vivendo em favelas até 2020. **Estadão**, 16 jun. 2006.
- ALMEIDA, M. R. R. E.; MONTAÑO, M. A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NOS ESTADOS DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS. **Ambiente & Sociedade**, v. XX, n. 2, p. 79–106, jun. 2016.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, nº 1, p. 189–201, maio 2014.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37–70.
- BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social & Sociedade**, n. 128, p. 85–103, abr. 2018.
- BUZZAR, M. A. et al. **Empreendimento “Zorilda Maria dos Santos” do PMCV-Entidades e a relação com as áreas de risco do município de Suzano**. In: I URBFAVELAS. São Bernardo do Campo - SP: Seminário URBFAVELAS, 2014
- CAMARGO, C. M. DE. **MCMV Entidades: outras interações reguladas pelo mercado**. In: XVII ENANPUR. São Paulo: 2017
- CAROLINO, A. K. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional**. Dissertação de mestrado—São Paulo: FAU USP, 2016.

CEM. **RELATÓRIO 2. Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo –Sehab/PMSP e CEM/CEPID**. São Paulo: CEM, dez. 2016. Disponível em: <<http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/relatorio2.CEMSehab2016.pdf>>.

Acesso em: 3 maio. 2018.

CORRÊA, R. F. **TECNOLOGIA E SOCIEDADE: ANÁLISE DE TECNOLOGIAS SOCIAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**. Dissertação de mestrado—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

COSTA, A. B. **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

CREPALD, A. et al. **Etapa 4 - Construção do conhecimento sobre a realidade local**. Suzano, SP: Prefeitura municipal de Suzano - Secretaria Municipal de Política Urbana, jan. 2007.

DAGNINO, (ORG.) RENATO. **Tecnologia Social: Ferramentas para construir outra sociedade**. Campinas - SP: Komedi, 2010.

DANTAS, G. B. A.; FERREIRA, P. E. B. **O EMPREENDIMENTO ZORILDA MARIA DOS SANTOS: a produção da moradia no “Minha Casa, Minha Vida – Entidades”**. In: XIV JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E VIII MOSTRA DE INICIAÇÃO TECNOLÓGICA. São Paulo, SP: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.

DIAS, R. DE B. Tecnologia social e desenvolvimento local: reflexões a partir da análise do Programa Um Milhão de Cisternas. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 2, p. 173–189, 2013.

FERREIRA, R. F. C. F. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. . In: 2º FÓRUM DE SOCIOLOGIA “JUSTIÇA SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO”. Buenos Aires - Argentina: Instituto Socioambiental, ago. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 12 maio. 2018

FERREIRA, R. F. C. F. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado**. Tese de doutorado—Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

GALLEGO, C. A. G.; SILVA, J. M. P. **A ocupação do território e do planejamento habitacional – Uma nova perspectiva ou um processo de exclusão social?** . In: XVII ENANPUR. São Paulo: 2017

GARCIA, S. G. A tecnologia social como alternativa para a reorientação da economia. **Estudos Avançados**, v. 28, n. 82, p. 251–275, 2014.

GONDIM, L. M. DE P. MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação ambiental. **CADERNO CRH - Salvador**, v. 25, n. 64, p. 115–130, abr. 2012.

GRUPO DE PESQUISA PEXURB. **Plano de urbanização do Banhado feito por professores e alunos da USP é apresentado a moradores em S. José**. Site de notícias. Disponível em: <<http://www.meon.com.br/noticias/regiao/plano-de-urbanizacao-do-banhado-feito-por-professores-e-alunos-da-usp-e-apresentado-a-moradores-em-s-jose>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HORST, L. V. M.; FREITAS, C. C. G. Desenvolvimento sustentável e inovação social: a reciclagem sob a perspectiva da tecnologia social. **RTS - Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 12, n. 26, p. 20–41, set. 2016.

IBGE. **Suzano - História e Fotos**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/suzano/historico>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

KAPP, S.; CARDOSO, A. L. Marco teórico da Rede Finep de Moradia e Tecnologia Social – Rede Morar T.S. **RISCO - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, n. 17, p. 94–120, 2013.

LAUSCHNER, M. C. G. DA S. **A gestão do Programa Minha Casa Minha Vida pela Entidade Amazonas Sempre Vivo: a inserção do movimento social na política pública de moradia, em Manaus**. Dissertação de mestrado—Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2013.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 6. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, J. M. DE A.; RIZEK, C. S. **O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica**. Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda. São Carlos, SP: Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda, 2005.

MACIEL, A. L. S. et al. TECNOLOGIAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: Tópicos para o debate acerca das suas contribuições para o desenvolvimento social no Brasil. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, ago. 2013.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo, SP: Alfa-Omega, 1982. p. 71–95.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARX, J. BUEN VIVIR, HABITAT E A QUESTÃO AMBIENTAL. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, maio 2019.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenhadas políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 15–31, abr. 2016.

MORI, K. K. A ideologia na constituição do espaço brasileiro. In: DEÀK, C.; SCHIFER, S. R. (Eds.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1. ed. São Paulo, SP: EDUSP, 1999. p. 352.

NYCOLAAS, R. **A AUTOGESTÃO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – ENTIDADES: Casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-moradia Mário Lago**. Dissertação de Mestrado—Florianópolis: Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade - UFSC, 2017.

OYAMA, A. C. et al. **ZONEAMENTO AMBIENTAL ORIENTADOR COMO ESTRATÉGIA INDUTORA PARA RECUPERAÇÃO AMBIENTAL E COMO SUPORTE A PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA**. Congresso Nacional do Meio Ambiente. **Anais...** In: JUSTIÇA SOCIAL E SUSTENTABILIDADE MEDIANIZADO PELA ECONOMIA VERDE. Poços de Caldas, MG: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, set. 2019

PLANSERVI; COBRAPE. **EIA - VIa Banhado**. São Paulo: SEMEA - Secretaria de Meio Ambiente do município de São José dos Campos, 2013.

POLLI, S. A. **MORADIA E MEIO AMBIENTE, os conflitos pela apropriação do território nas áreas de mananciais em São Paulo**. Tese de doutorado—Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

RAMOS, J. DA S.; NOIA, A. C. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, nº 33, p. 65–105, mar. 2016.

RIZEK, C. S.; AMORE, C. S.; CAMARGO, C. M. DE. POLÍTICA SOCIAL, GESTÃO E NEGÓCIO NA PRODUÇÃO DAS CIDADES: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **CADERNO CRH**, v. 27, n. 72, p. 531–546, dez. 2014.

RIZEK, C. S.; BARROS, J.; BERGMIM, M. A. A POLÍTICA DE PRODUÇÃO HABITACIONAL POR MUTIRÕES AUTOGERIDOS. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, nº 1, maio 2003.

RODRIGUES, E. L. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: FAU USP, 2013.

ROLNIK, R. 10 Anos de Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: **Leituras da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012. p. 87–105.

SANGUINETTO, E. Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e Sustentabilidade em Minas Gerais. **Revista Labor & Engenho**, v. 5, n. 3, p. 100–120, 2011.

SANTOS, M. R. DOS. **Paisagem urbana: habitação e meio ambiente em Suzano**. Dissertação de mestrado—Mogi das Cruzes, SP: Universidade de Mogi das Cruzes, 2017.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológico da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado—São Carlos, SP: USP IAU, 2010.

SILVA, D. A.; VIANNA, P. C.; ZANETTI, V. PLANEJAMENTO URBANO, AGENTES E REPRESENTAÇÕES: CRIAÇÃO DO BANHADO, CARTÃO POSTAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS*. **Ambiente & Sociedade**, v. XX, n. 2, p. 163–184, jun. 2017.

SILVA, D. DE A. Banhado Resiste: estratégias discursivas de uma comunidade habitante de área protegida. **Anais XVIII ENANPUR 2017 - DESENVOLVIMENTO, CRISE E RESISTÊNCIA: QUAIS OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL?**, p. 19, 2017.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21–37.

SSP - SP. **Ações de Segurança Menor taxa de homicídios do Brasil**. Site do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33925>>.

TATAGIBA, L. F. et al. **Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades: PROGRAMA REGIONAL DE BECAS DE INVESTIGACIÓN CLACSO-ASDI 2013**. Campinas - SP: UNICAMP, 2013.

TAVARES, J. C.; FANTIM, M. (EDS.). **PLANO DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BANHADO. RELATÓRIO FINAL**. IAU-USP; Grupo PExURB, , 2019.

TEIXEIRA, C. C. A autogestão na era das políticas neoliberais. A experiência com o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. n. 32 - ano 9, p. 19–27, mar. 2018.

VIANA, A. L. D'ÁVILA; SILVA, H. P. DA. A política social brasileira em tempos de crise: na rota de um modelo social liberal privado? **Cadernos de Saúde Pública**, Perspectivas. v. 31, n. 12, dez. 2015.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

ANEXO: QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE CAMPO

Guia à entrevista semiestruturada

Realização de entrevista semiestruturada com representantes de organizações sociais envolvidas no processo de projeto, implantação e gestão do empreendimento.

Questionário aplicado a moradores e representantes da CEMOS

- Sobre o/a entrevistado/a:
- Nome _____
- Sexo _____ Idade _____
- Natural de _____
- Escolaridade:
 - () Alfabetizado/a
 - () Fundamental
 - () Médio
 - () Superior (Graduação)
 - () Pós-graduação
 - () Mestrado
- Participa de alguma entidade, movimento social, partido político, organização comunitária, etc. ?
 - () Não
 - () Sim
 - Se sim:
 - Qual o nome? _____
 - Qual o objetivo da organização? _____
 - Classifica a atuação de tal grupo como política?
 - () Não
 - () Sim
 - De 1 a 10, sua experiência de vida no Zorilda foi importante para sua participação nesse grupo? _____
 - Nome, sexo, idade, escolaridade, entidade, cargo ou função, movimento social ao qual está ligado/a, tempo de movimento, perfil do movimento, outras informações pertinentes.
- Sobre o Residencial Zorilda:

- Resgate básico do histórico de ocupação:
 - Qual era a composição do grupo inicial (famílias e organizações envolvidas)?
 - Quais os principais desafios do processo de mobilização?
 - Como foi o desempenho da Associação de Moradores local (CEMOS), das assessorias técnicas e dos movimentos sociais envolvidos?
 - Todo o processo foi bem sustentado e acompanhado pelas organizações?
 - Como os moradores participaram da formulação dos projetos das habitações e da gestão da Associação?
 - A partir do processo vivenciado, quais os efeitos negativos e positivos à gestão condominial no Zorilda hoje em dia?
 - Qual era a expectativa da CEMOS sobre o mobilização social e implementação de projetos depois do início da utilização das casas?
 - Após finalizadas as operações de mudança e instalação dos moradores, tal expectativa foi atendida?
 - Resgate de projetos e perspectivas voltadas a cuidados com o meio ambiente (recuperação, conservação, etc.):
 - Como foi o processo de emissão de licenças ambientais?
 - Quais foram as iniciativas da população e da Associação de moradores à gestão ambiental local?
 - Ações iniciadas e tecnologias desenvolvidas para gestão ambiental mostraram-se efetivas?
 - Quais as carências ainda identificadas no empreendimento?
- Sobre a participação política e administrativa dos moradores na gestão condominial:
 - Quais os grupos, organizações e pessoas importantes à realização das atividades condominiais?
 - Nº de pessoas que participam organicamente
 - Como esse grupo pode ser caracterizado?
 - O processo de autogestão e mutirão foi importante para tal nível de participação? () De 1 a 10.
 - Existem jovens (até 20 anos) no condomínio?
 - Quantos deles participam da gestão?
 - A gestão, de alguma forma, prepara tais jovens para continuarem organizados? Como?

- Existe algum tipo de programação cultural e educativa realizada no Zorilda?
 - Qual a periodicidade?
 - Quantas pessoas costumam ir?
 - Existem registros dessas atividades ou um cronograma de ações planejadas?
 - É possível citar exemplos dessas ações?
- Atualmente, existem conflitos entre os grupos que compõem a gestão local e agentes públicos ou privados?
 - Quais são esses conflitos e quais os interesses envolvidos?
 - Como o grupo da gestão atua sobre eles? De 1 a 10 segundo as seguintes categorias:
 - () Através de meios institucionais (cartas ao poder público, laudos técnicos, contratação de assessorias jurídicas, etc.)
 - () Através da atuação de grupos organizados (partidos políticos, grupos informais, movimentos sociais, etc.)
 - () Através de demandas de moradores locais, os quais decidem em assembleias ou reuniões deliberativas o que deve ser feito sobre cada um dos assuntos, sejam eles de ordem técnica ou política
 - () O grupo avalia com alguma periodicidade o andamento da gestão e em reuniões formais ou não sugerem e elaboram projetos que são debatidos junto aos demais moradores
 - () A gestão atua para catalisar a organização interna e, de acordo com avaliações caso a caso (independentemente do apoio interno), decidem participar de processos de mobilização relacionados à defesa do direito de moradia

Outras formas:

- Quais as principais dificuldades para alcançar um bom nível de participação social?
 - Como se classifica, em termos de importância, cada um dos itens abaixo à construção do estado atual do Empreendimento? De 1 a 10.
 - () Sobre o processo de mutirão autogerido. Avaliação positiva: foi fundamental à estabilização de um bom nível de organização.

() Sobre o processo de mutirão autogerido. Avaliação negativa: não houveram desdobramentos positivos diretamente relacionados às obras através de mutirões parciais e das perspectivas de autogestão.

() Atuação da assessoria técnica e do trabalho social. Foram fundamentais à execução de projetos de habitação e do estabelecimento de questões urbanísticas e de paisagem local.

() Atuação da assessoria técnica e do trabalho social. Seu papel foi meramente burocrático, auxiliando quase exclusivamente nos quesitos documentais, mas sem grande influência sobre o projeto, a obra e os cuidados relacionados à conservação ambiental.

- Existem conflitos internos ao condomínio?
 - Como a CEMOS atua sobre eles?
 - Os moradores desenvolveram formas de gerir as atividades internas após iniciadas as mudanças?
- Sobre a qualidade final das habitações e sua inserção na cidade
 - Como você avalia a importância da autogestão à formulação do projeto das habitações?
 - Os moradores conseguiram influenciar nas decisões de projeto?
 - Quais foram as principais condições que permitiram a concepção e realização do projeto?
 - Após finalizadas as casas:
 - Os moradores mostraram-se satisfeitos com o nível de qualidade das moradias?
 - Foram realizadas obras de adequação das moradias?
 - Se sim, como a CEMOS avalia tais mudanças?
 - São positivas à convivência?
 - Auxiliam na integração dos moradores?
 - Modificam o objetivo de desenvolvimento de projetos habitacionais como inicialmente concebidos?
 - Existem ações da gestão do condomínio que visam à integração com a cidade ou organizações locais?
 - Com a instalação do condomínio a partir de processos autogestionários e mutirões parciais:
 - Foi possível alcançar bons níveis de autonomia coletiva?

- Houveram outros processos de mobilização e incentivo à organização popular fomentados pela experiência desenvolvida?
- As ações desenvolvidas atenderam a urgências apresentadas pelas famílias? (saúde, educação, trabalho, saneamento, etc.)
- Houveram arranjos cooperativos ou iniciativas de trabalho em conjunto à sustentabilidade financeira do condomínio?
- Sobre o MCMV-Entidades e a gestão pública:
 - Como o grupo envolvido na gestão do condomínio avalia os desdobramentos do MCMV-Entidades?
 - Quais as mudanças necessárias no programa?
 - Quais os desafios imediatos à ampliação do acesso à moradia?
 - Quais as instituições fundamentais sem as quais não teria sido possível a realização do Zorilda?

Outras considerações pertinentes.