

Habitação Social e Participação Popular: Um Estudo sobre as Diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida¹

Douglas Cardoso da Silva

Resumo

Este estudo procura analisar as possibilidades de participação popular no Programa Minha Casa Minha Vida e apontar a importância dos processos participativos na apropriação da nova moradia. Tendo por base a análise, precedida e instigada por uma pesquisa de campo, dos documentos oficiais que definem as diretrizes de implementação do programa, buscamos destacar o papel designado ao futuro morador e os meios que possibilitariam sua participação. Consideramos que eles são extremamente reduzidos, o que evidencia o papel passivo destinado ao público alvo, uma vez que a menção à sua possível participação se encontra limitada a apenas um dos itens do programa: o trabalho social, cujo poder de alcance também é restrito. Assim, apesar dos seus méritos, o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual foi capaz de aportar recursos bilionários para atendimento habitacional da população de baixa renda, permanece dominado por uma dinâmica burocrática e autoritária que impede qualquer protagonismo dos moradores: real obstáculo à superação da desigualdade política.

Palavras-chave

Programa Minha Casa Minha Vida. Participação Popular. Trabalho Social. Burocracia. Modelo de Gestão Pública.

Abstract

This article aims to analyze the processes of popular participation in the *Minha Casa Minha Vida* Program. Based on the analysis, preceded and instigated by a field research, of official documents that define the guidelines issued by the Federal Government for implementing the Program, we seek to emphasize the assignment of the future inhabitant and the means that would enable their participation in the process. We conclude that these are strictly limited, which reinforces the passive role of the inhabitant, considering that, within the rules of the Program, any reference to their possible participation is restricted to one item: social work, whose range is also very limited. Despite its merits, the program, which was able to raise

billionaire resources for low-income population housing solution, remains dominated by bureaucratic and authoritarian dynamics, hindering the leading role of the inhabitants: a real obstacle to overcoming the political inequality.

Keywords *Minha Casa Minha Vida* Program, Popular Participation. Social Work. Bureaucracy. Public Management Model.

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil ocorreu, sobretudo, ao longo do século XX, acentuando-se na segunda metade deste período. Na década de 1970, pela primeira vez, a população urbana supera a rural, atingindo 56%. Na década de 1980, esse número chega a 68%, alcançando 81 milhões de moradores nas cidades brasileiras (BONDUKI, 2014). Contudo, o cenário urbano não se transformou em espaço de reconfiguração de algumas características do período colonial e imperial, como a concentração de terra, renda e poder. Pelo contrário, com a urbanização, torna-se ainda mais patente o processo de segregação: a partir do início da década de 1980, as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles e surgem, pela primeira vez na história do país, extensas áreas de concentração de pobreza, as quais se encontravam relativamente esparsas nas zonas rurais (MARICATO, 2003).

Ao longo desse intenso processo de urbanização, a população pobre trabalhadora instalase nas áreas recusadas pelo mercado imobiliário privado e em espaços públicos localizados em regiões desvalorizadas: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, áreas de proteção ambiental. Nesses locais, nascem bairros construídos pelos próprios moradores, sem qualquer contribuição de arquitetos e engenheiros. Bairros em que não há, de modo satisfatório, as condições objetivas de sobrevivência, gerando, como consequência, a inobservância da legislação urbanística (MARICATO, 2013).

Apesar do exponencial e desordenado crescimento urbano, somente nos anos 2000, é criado um novo quadro jurídico e institucional ligado às cidades, o qual se relaciona com a questão política fundiária, de habitação, saneamento, mobilidade e resíduos sólidos. Nesse sentido, constituem marcos importantes e progressistas: a inclusão da habitação como um direito social na Constituição (2000), por meio de emenda; a promulgação da lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (2001); a criação do Ministério das Cidades (2003); a nova formulação de uma Política Nacional de Habitação (2004) e do Plano Nacional de Habitação (2008). A implantação de novos programas de urbanização e moradia é reflexo desse novo quadro: em 2007, o governo federal cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com finalidade de alavancar o emprego na indústria da construção;

em 2009, são lançados o PAC II e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O novo momento despertou o interesse de investidores no mercado imobiliário brasileiro, resultando em um forte aporte de capital estrangeiro no setor (BONDUKI, 2014).

Para atendimento da demanda de novos empreendimentos, ocorreu uma ávida busca por terrenos aptos para habitação, o que gerou um processo especulativo que chegou a ser considerado, entre 2007 e 2008, um *boom* imobiliário (BONDUKI, 2014). De um lado, houve considerável aumento do produto interno bruto (PIB) do país e redução da taxa de desemprego, sobretudo na construção civil (de 12,8% em 2003 para 2,7% em 2012). De outro, o impacto no mercado imobiliário é descomedido: em São Paulo, houve aumento de 153% no preço dos imóveis entre 2009 e 2012; no Rio de Janeiro, o aumento chegou a 184%.

Tal cenário acirra ainda mais a disputa por terras entre o capital imobiliário e a classe trabalhadora, ampliando as fronteiras da expansão urbana e expulsando os pobres para a periferia da periferia (MARICATO, 2013). A localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida para atendimento de famílias de baixa renda não escapa a esta dinâmica, como demonstram os estudos de Rolnik (2014) nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, nos quais se pode constatar o predomínio de novos conjuntos habitacionais em áreas periféricas. “Se o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir em seu ‘lugar’ histórico nas cidades, reproduzindo o padrão periférico” (ROLNIK, 2014, p. 7).

Os conjuntos habitacionais do PMCMV, portanto, não devem ser pensados como ilhas isoladas da cidade, mas como espaços que nascem imantados por tensões históricas inerentes a um intenso e desordenado processo de urbanização e às consequentes dificuldades de acesso à moradia digna e à cidade pelas classes mais vulneráveis. Considerando esse cenário, buscamos analisar os documentos oficiais que estabelecem as diretrizes do PMCMV, publicados pelo Ministério das Cidades (MCidades), na tentativa de identificar as possibilidades de participação popular no programa federal, buscando compreender a dinâmica que domina a implementação do PMCMV. Com este intuito, foram analisados vinte documentos, incluindo portarias publicadas pelo MCidades, além de leis e decretos sancionados pela Presidência da República entre os anos de 2009 e 2014 (período que compreende as duas primeiras fases do programa, no qual as metas para contratação de novas unidades foram significativamente maiores). Destacaram-se, neste estudo, os documentos que de fato representaram alguma mudança na mecânica de funcionamento do PMCMV, relacionada ao papel dos seus atores e/ou da participação popular (ou os define).

Reconhecer a questão da participação popular como elemento fundamental de análise do programa é fruto do desenvolvimento de um trabalho de observação participante de aproximadamente cinco anos, realizado, pelo autor do artigo, em diversos empreendimentos localizados na cidade de São Paulo e região metropolitana. No desenvolvimento do trabalho de campo, identificamos que a falta de processos participativos está intimamente associada a uma maior situação de vulnerabilidade dos moradores do programa, comprometendo,

consequentemente, sua manutenção na nova moradia. Portanto, a necessidade de aprofundar o estudo das diretrizes do PMCMV nasceu de questões concretas: tentativa de superar obstáculos e identificar se uma dinâmica percebida como inibidora de processos participativos populares é ou não decorrente de uma eventual distorção das diretrizes do programa. Dessa forma, neste artigo, buscamos destacar o papel designado ao futuro morador no PMCMV, a partir da análise dos documentos que regulamentam o programa, e os meios que possibilitariam (ou inibem) sua participação. Apesar de adotar como objeto de estudo os documentos oficiais do PMCMV, nossas considerações estão irremediavelmente vinculadas às pesquisas de campo. Entendemos, contudo, que tais experiências servem para enriquecer o presente trabalho.

Não foram encontrados, dentro da psicologia social, outros estudos dedicados ao Minha Casa Minha Vida que se proponham a problematizar o tema da participação popular. Por isso, consideramos fundamental avançar em discussões a partir dessa perspectiva, tendo como objeto não só o PMCMV, mas também outras ações e programas de habitação voltados para o atendimento da população de baixa renda.

SOBRE O MINHA CASA MINHA VIDA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Em março de 2009 – ao final do segundo mandato de Lula –, o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo governo federal como forma de reagir à crise econômica internacional de 2008, com atuação focada no incentivo à construção e aquisição de unidades habitacionais (MARICATO, 2011). A adoção de uma política econômica anti-cíclica para enfrentamento de crises é medida característica do modelo “neodesenvolvimentista”, frente política assim nomeada por Boito e Berringer (2013), representada no plano partidário, principalmente, pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A frente neodesenvolvimentista é ampla, heterogênea e eivada de contradições. Ela é constituída pela grande burguesia interna brasileira, a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato, trabalhadores autônomos, subempregados, desempregados, setores que compõem uma massa marginalizada (BOITO; BERRINGER, 2013). A frente – política de desenvolvimento possível dentro dos limites do modelo capitalista neoliberal – é dirigida pela grande burguesia interna, a qual reúne diversos setores da economia, entre eles o segmento da construção pesada. Congrega grandes empresas unificadas pela reivindicação de favorecimento e proteção do Estado. “Pois bem, a priorização dos interesses dessa fração do grande capital interno pelo Estado brasileiro nos governos Lula e Dilma Rousseff aparece em inúmeros aspectos da política econômica” (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32). O Programa Minha Casa Minha Vida é parte dessa dinâmica, opera dentro de uma lógica em que os interesses de representantes da classe burguesa são prioritariamente atendidos (mesmo sendo um programa de habitação de interesse social), tal contextualização ajuda a aprofundar o entendimento acerca das limitações da participação popular no programa.

Resgatar o cenário político que antecede a criação do PMCMV também contribui para avançar na compreensão dos limites do Minha Casa Minha Vida. Em 2005, ocorreu um

processo político que desarticulou o MCidades (órgão responsável por estabelecer as regras do programa), fragmentando a política que estava sendo aperfeiçoada. Para assegurar a governabilidade e reforçar sua posição no Congresso Nacional, em meio à crise conhecida como mensalão, o Presidente Lula troca o Ministro Olívio Dutra por um ministro indicado pelo conservador Partido Progressista (BONDUKI, 2014). A mudança inicia a fragmentação e deformação de um ministério ainda em estruturação. Em 2007, o quadro agrava-se ainda mais, com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, sendo poupada apenas a Secretaria Nacional de Habitação. Como resultado, o ministério passa a atuar de forma desarticulada, sem projeto global e contaminado por um clientelismo que desvirtuou os inovadores conceitos que tinham inspirado sua criação (BONDUKI, 2014).

Nesse contexto, é criado o Programa Minha Casa Minha Vida. O programa nasce com metas ambiciosas: em sua primeira fase, período compreendido entre 2009 e meados de 2011, tinha o objetivo de construir um milhão de moradias; em sua segunda fase, entre a segunda metade de 2011 e 2014, a meta foi dobrada (ROLNIK *et al.*, 2015). Em 2016, após sucessivos adiamentos, foi lançada a terceira fase do programa, com meta inicial de três milhões de unidades habitacionais a serem entregues até o final de 2018, tendo sido reduzida, porém, para dois milhões em lançamento oficial (AMORA; HAUBERT, 2016). Contudo, foi, mais uma vez, reduzida, em 2017, para 610 mil unidades, sendo mais afetada pelo corte a faixa destinada ao atendimento das famílias mais vulneráveis – Faixa I – (SIMÃO, 2017).

O PMCMV foi elaborado para atender três diferentes faixas de renda, com mecânicas específicas e subvenções econômicas distintas em cada uma delas (ROLNIK *et al.*, 2015). Em 2016, os valores de renda familiar foram atualizados, sendo criada uma faixa intermediária, nomeada de 1,5. A Faixa I passa a atender famílias com renda máxima de R\$ 1.800,00, oferecendo subsídios de até 90% do imóvel; a recém-criada Faixa 1,5 é direcionada a famílias com renda de até R\$ 2.350,00 e subsidiadas em até R\$ 45.000,00.

Na Faixa I, é atribuição do governo municipal indicar as famílias que irão residir no empreendimento. Para participar, elas devem efetuar inscrição na prefeitura e aguardar o processo de seleção e hierarquização, baseado em critérios nacionais e critérios locais (conforme estabelecido na Portaria 140, datada de 5 de abril de 2010). A construtora responsável pela execução do projeto é remunerada diretamente com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual recebe aportes do Orçamento Geral da União (OGU). Dessa forma, a empresa não fica sujeita ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exerce qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. As famílias inseridas no programa federal devem efetuar pagamentos mensais, calculados a partir de sua renda bruta mensal, ao longo de dez anos. Esse valor corresponde a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades, sendo quase integralmente subsidiado com recursos do OGU. Há ainda a modalidade “Entidades”, por meio da qual cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, habilitadas previamente pelo MCidades se responsabilizam pela construção dos empreendimentos e indicação dos futuros moradores. Nessa modalidade, os recursos advêm do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS – (ROLNIK *et al.*, 2015).

As demais faixas do PMCMV possuem condições distintas e fazem parte do chamado “mercado popular”. Nesses casos, a construtora atua como incorporadora da operação e se responsabiliza pela comercialização das unidades habitacionais. Os contratos de compra e venda são celebrados diretamente com a construtora e os compradores recebem financiamento concedido por instituição financeira federal, com subsídios econômicos que o tornam bem mais atrativo do que outros financiamentos de mercado. Apesar disso, esses incentivos são bem inferiores ao da Faixa I, cujo valor pago pelo beneficiário é praticamente simbólico. O Minha Casa Minha Vida abarca, portanto, um conjunto variado de ações com lógicas e objetivos distintos (ROLNIK *et al.*, 2015). Todas as considerações apresentadas neste estudo remetem à primeira faixa do programa, direcionado às famílias mais vulneráveis e que conta com recursos provenientes do FAR.

Feita essa breve caracterização do PMCMV, faz-se pertinente, para melhor definir o propósito do artigo, apresentar sucintamente um episódio ocorrido há alguns anos, ocasião em que tivemos a oportunidade de conversar com uma futura moradora de um dos empreendimentos do programa. Fomos recebidos em sua antiga casa, na periferia de um município da região metropolitana de São Paulo. Chegava-se ao local com alguma dificuldade, sendo necessário descer e subir vielas íngremes com degraus improvisados. A casa era muito simples, mas zelosamente arrumada. A nossa breve conversa ocorreu no dia anterior ao evento no qual a mulher receberia as chaves do novo apartamento – ela estava satisfeita. O que mais marcou, contudo, foi a emoção com que falava da casa que habitava; o trabalho e o empenho que permitiram que ela, vagarosamente, fosse ampliando e melhorando aquele espaço. Apesar das precárias condições em que vivia, pois a área em que estava era frequentemente atingida por inundações, seus olhos se enchiam de lágrimas quando falava em deixar o lugar que foi sua morada por anos.

Esse tipo de vínculo dificilmente será alcançado em sua nova residência, pois remete a uma participação real e efetiva (a qual, na dinâmica do PMCMV, parece ser sempre impedida) na construção do espaço transformado em lar. Consideramos que tal vínculo relaciona-se com as múltiplas raízes de que o ser humano necessita, como destaca Simone Weil (1996). Segundo a autora, existem necessidades não conectadas com a vida física, mas sim com as necessidades da alma. Quando não satisfeitas, fazem o ser humano, pouco a pouco, cair em um estado análogo à morte. Ainda segundo a autora, o enraizamento seria provavelmente a necessidade mais importante: “O ser humano tem uma raiz por sua participação real, ativa e natural na existência de uma coletividade que conserva vivos certos tesouros do passado e certos pressentimentos para o futuro” (1996, p. 411). O enraizamento é aqui entendido, portanto, como um elemento fundamental para a vida humana e encontra-se intimamente relacionado com a possibilidade de participação.

Para Arendt, a liberdade e a ação são elementos intrinsecamente relacionados, pois os homens são livres enquanto agem: “ser livre e agir são uma mesma coisa” (2011, p. 199). Arendt (2014), ao analisar a origem grega e latina do nosso verbo *agir*, aponta que, naqueles idiomas, ao contrário das línguas modernas, são utilizadas duas palavras diferentes, mas correlatas, para designar ação, dois verbos: dois verbos gregos, *archein* (começar, liderar e governar) e *prattein* (atravessar, realizar e acabar); ou dois verbos latinos, *agere* (por em

movimento, liderar) e *gerere* (conduzir). Arendt afirma que, com os antigos gregos na polis ou com os antigos romanos na república, é como se toda ação estivesse dividida em duas partes: o começo ou a iniciativa, partindo sempre de uma só pessoa, mas podendo partir de qualquer uma das pessoas, não de um monarca; e a realização, à qual muitos se associam para conduzir, desenvolver e finalizar (ARENDRT, 2014). A autora considera que é por meio da ação e do discurso que o homem se distingue entre seus pares, é pela palavra e o ato que nos inserimos no mundo humano, e essa inserção é como um novo nascimento: “Ao agir e ao falar, os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais únicas, e assim fazem seu aparecimento no mundo humano” (ARENDRT, 2014, p. 222).

Os anseios que percebemos não atendidos pelo PMCMV, assim como os apontamentos de Simone Weil (1996) sobre enraizamento e de Hanna Arendt (2014) sobre ação, serviram de base à construção do que se denomina participação popular, neste trabalho. Ambas as autoras colocam a participação/ação como elemento fundamental da existência humana e da própria condição humana, tal posicionamento foi determinante em adotá-las como referências para construção de nossa perspectiva teórica. A pesquisa de campo realizada nos empreendimentos do PMCMV fizeram-nos considerar a participação popular como elemento chave para superação das problemáticas que encontramos. O presente estudo dedica-se à análise documental do PMCMV, contudo, é inevitavelmente atravessado pelas experiências empíricas (as quais serão apresentadas em outros trabalhos) – o estudo teórico das diretrizes do programa foi por elas instigado.

Em síntese, nossa concepção de participação popular remete a uma iniciativa que, podendo partir de qualquer morador, só ganhará efeito quando encontrar a adesão coletiva e for compartilhada, permitindo a organização de um poder e a transformação daqueles que possuem papel secundário em agentes capazes de interferir em todas as fases da construção habitacional, uma ocasião especial de construção da própria história e superação da desigualdade – entendemos a igualdade/desigualdade como uma categoria política – relaciona-se, como pontua Gonçalves Filho (2005), com a livre manifestação do discurso e ação, práticas, geralmente, roubadas dos cidadãos pobres.

Julgamos, assim, que o enfrentamento da desigualdade política (objetivo que seria desejável, sobretudo em um programa de cunho social) relativa à questão habitacional não envolve apenas o atendimento concreto de uma necessidade, mas se relaciona com ações que afirmem o poder de efetiva participação. Buscamos, portanto, não apenas apontar as deficitárias possibilidades de participação popular no programa, mas também destacar a importância da participação dos moradores nos processos decisórios, aqueles que deveriam ser elemento central do processo e não apenas um componente menos importante e passivo.

AS DIRETRIZES DO PROGRAMA: TRABALHO SOCIAL E OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO

A lei 11.977, de 7 de julho de 2009, institui o Programa Minha Casa Minha Vida, autorizando a União a transferir recursos ao FAR e FDS, fundos que financiam o programa.

A Portaria 93 do Ministério das Cidades, datada de 25 de fevereiro de 2010, tem por finalidade estabelecer as normas gerais do PMCMV. Deste documento, interessa destacar algumas das diretrizes apresentadas no anexo I:

a) fomento à oferta de unidades habitacionais por meio da construção de novas moradias e da requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas; b) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; [...] d) criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil; [...] h) execução de trabalho técnico social, em empreendimento com regime de condomínio, entendido como um conjunto de ações voltadas para o exercício da participação cidadã, visando promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas e a sustentabilidade dos empreendimentos (BRASIL, 2010, p. 2).

De acordo com o exposto no item “a” e “d” do artigo acima, desde o início do PMCMV, nota-se a preocupação com o estímulo à construção civil e com a geração de novos postos de trabalho na área. Essa vocação é destacada por Maricato (2013) e, de fato, atinge resultados expressivos, como já citado.

Na mesma portaria, também são apresentados os participantes do programa e suas atribuições, a saber:

1. O Ministério das Cidades. Entre outras ações, deve estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos. Além disso, deve definir os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários, assim como acompanhar e avaliar o desempenho do Programa.
2. A Caixa Econômica Federal (CEF). Agente gestora do FAR, a CEF tem a responsabilidade de expedir os atos normativos necessários para operacionalização do Minha Casa Minha Vida; contratar os executores de obras e dos serviços, aprovados segundo aspectos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros; contratar os executores do trabalho técnico social e acompanhar seu desenvolvimento.
3. O Distrito Federal, os estados e os municípios, os órgãos da administração direta ou indireta participantes do PMCMV. Algumas de suas atribuições incluem: identificação de regiões e zonas para intervenção prioritária na implantação dos projetos; indicação dos futuros moradores de acordo com os critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades.
4. Empresas do setor da construção civil interessadas em participar do PMCMV. Devem apresentar à Caixa Econômica Federal projetos de produção e serviços, projetos de empreendimentos para alienação dos imóveis e executar os projetos aprovados.
5. Público Alvo. Incluem cidadãos para os quais não é apresentada atribuição alguma, mas critérios obrigatórios que justifiquem sua inserção no programa habitacional, tais como: a limitação da renda bruta familiar mensal, condição de que o proponente

não seja proprietário e não seja promitente comprador de imóvel residencial, que não seja detentor de financiamento habitacional e que não tenha recebido benefícios de natureza habitacional de recursos do OGU.

O papel reservado ao público alvo na referida portaria, publicada na fase inicial do PMCMV, merece ressalva. Ao longo de todo o documento, o público alvo é prevalentemente designado como “beneficiário”, palavra de caráter passivo que indica quem recebe ou usufrui de alguma vantagem. Tal escolha parece ser um indicativo da dinâmica que irá reger a implementação do programa.

A menção à participação do beneficiário no PMCMV resume-se a um item do tópico concernente ao trabalho social, quando trata do estímulo à participação cidadã, a ser efetivada por meio de: “trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental e a gestão comunitária, visando promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas” (BRASIL, 2010, p. 7). Contudo, não é definido no documento o que se entende por “participação cidadã”. Ela, portanto, aparece nas diretrizes do programa habitacional de forma vaga, como resultado e não como princípio, um objeto do trabalho social, este designado como um trabalho técnico.

A oposição entre operação técnica e ação leiga (oposição entre técnicos e leigos) é bem conhecida nas instituições públicas e privadas. Entendemos que o “trabalho técnico social” deve ser compreendido como uma operação que favoreça a ação, a participação dos moradores, isso exige consciente esclarecimento dos profissionais envolvidos nos processos do PMCMV. O trabalho social, para se tornar um trabalho emancipador, precisa supor a posição sempre maior e insubstituível da participação que se pretende estimular. Contudo, as possibilidades de expressão da “participação cidadã”, pretendida pela Portaria 93, mostraram-se já muito limitadas, o que será perceptível também depois, na prática, uma vez que não são previstos e não serão organizados espaços de real e efetiva participação dos moradores.

Ao analisar as portarias subsequentes do PMCMV, nota-se que não há alteração significativa desse cenário. Algumas modificações, entretanto, devem ser destacadas e influem na dinâmica do programa, sobre seus atores e suas atribuições:

1. A Portaria 325, datada de julho de 2011 e que compreende a segunda fase do PMCMV, suprime o “público alvo” do papel de “participante”. A exclusão é reveladora, reforçando o que temos afirmado relativamente à atuação popular, pois define já nas diretrizes do programa habitacional que não cabe ao “público alvo” participar de fato dos processos decisórios. Os demais atores permanecem e há inclusão das Instituições Financeiras Oficiais Federais entre os agentes executores. Essa mudança permite que, além da Caixa Econômica Federal, outras instituições financeiras federais operem no PMCMV. Quanto às atribuições dos participantes, há uma importante alteração: o trabalho social, cuja execução antes era responsabilidade da CEF, passa para a alçada do Distrito Federal, estados e municípios. À CEF, caberia apenas o papel de analisar e acompanhar a execução dos projetos até sua finalização.

Essa última modificação é relevante, pois é fundamental o envolvimento mais próximo do poder público na condução de um trabalho social, o qual, para se tornar minimamente eficaz, precisa estar articulado com as políticas públicas do município e com a rede local de assistência básica existente. Incumbir uma instituição financeira de executar tal trabalho é eximir o poder público local da articulação de ações que promovam mais solidamente a inclusão da população abrangida por cada novo empreendimento habitacional.

Nessa mesma portaria, anuncia-se também considerável acréscimo nos recursos para execução do trabalho social. Antes limitados, em cada empreendimento, a 0,5% dos custos com terreno, edificações, urbanização e infraestrutura interna, os recursos com trabalho social passam ao limite de 1,5% do valor de aquisição da unidade habitacional no caso de loteamento, e 2% nos empreendimentos sob a forma de condomínios.

Além disso, o trabalho social é apresentado de forma mais estruturada, organizado em quatro eixos principais: organização comunitária, educação ambiental, educação patrimonial e geração de trabalho e renda. Sua execução é dividida em duas etapas: fase de pré-obras, com duração de no mínimo 90 dias antes da conclusão das obras; fase de pós-obras, com duração de 180 dias após a última assinatura de contrato com morador do empreendimento, podendo ser renovado por mais 180 dias.

2. Na Portaria 465, datada de outubro de 2011, há alteração de redação no item que define o percentual de recurso destinado ao trabalho social: os percentuais tomados como teto na portaria anterior (1,5% loteamentos e 2% condomínios) tornam-se parâmetros obrigatórios para os empreendimentos contratados a partir de 08 de julho de 2011. Há, ainda, inclusão de subitem concernente aos empreendimentos contratados antes de julho: permite-se que seja opcionalmente utilizado o recurso complementar, proveniente do FAR, para que sejam atingidos os novos parâmetros para o trabalho social. É importante destacar que não foram criadas quaisquer ferramentas que possibilitassem participação dos futuros moradores nos processos decisórios do programa. O trabalho social, incumbido de promover a participação cidadã dos futuros moradores, apenas mereceu significativo acréscimo de recursos.

3. Novos avanços para o trabalho social seriam conquistados apenas com a publicação da Portaria 21 (ainda vigente), datada de janeiro de 2014. Com ela, são definidos três diferentes instrumentos de planejamento: Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P), Projeto de Trabalho Social (PTS) e o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST). São estabelecidos prazos e objetivos específicos para a realização de cada instrumento. O PDST é o mais estruturado, pois contempla ações organizadas em diferentes eixos, estando entre eles o “apoio à participação comunitária” (2014, p. 35). Contudo, como na Portaria 93, na Portaria 21, a eventual participação dos moradores continua sendo apresentada apenas como um dos itens do trabalho social e não como um elemento norteador do PMCMV.

De todo modo, a Portaria 21 estabelece para o trabalho social um escopo de atividades muito mais robusto do que aquele originalmente formulado para o Minha Casa Minha

Vida. A criação de diferentes instrumentos (PTS-P, PTS e PDST) estipula marcos temporais mais precisos e extensos para o planejamento e a execução do trabalho social. Segundo a portaria, as ações sociais devem começar quando o empreendimento estiver em fase inicial de construção; precedentemente, o trabalho social começava somente três meses antes da data estimada para a finalização da construção. A partir da publicação da portaria, o primeiro instrumento do trabalho social (PTS-P) deve ser concluído até que a construção do empreendimento atinja 65% de execução. Tal parâmetro permite que o trabalho social seja iniciado ainda nas fases inaugurais das obras.

As modificações incorporadas possibilitaram a resolução de um problema existente desde o início do PMCMV: as ações do trabalho social eram, muitas vezes, formuladas sem que ainda estivessem definidos quais seriam os moradores do empreendimento. Assim, as atividades eram planejadas sem qualquer diagnóstico preciso da população à qual se destinavam e, portanto, a partir de informações muito genéricas a respeito do seu público alvo. O estudo de Cardoso, Mello e Jaenisch (2015), sobre a implementação do programa federal na região metropolitana do Rio de Janeiro, denunciou um quadro em que as ações do trabalho social eram não só elaboradas, mas também colocadas em prática sem conhecimento das características do público alvo.

Diante dessa conjuntura, as diretrizes estabelecidas pela Portaria 21 poderiam amenizar traços fortemente burocráticos e, conseqüentemente, impessoais do PMCMV. A seleção das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais do programa, determinada já nas fases iniciais do empreendimento, possibilitaria um trabalho mais efetivo de colaboração entre esses grupos e a equipe de trabalho social, antes mesmo da mudança para a nova moradia. Importa aqui salientar que a portaria – elaborada com a consulta e participação de vários agentes envolvidos na operacionalização do PMCMV – buscou promover a participação dos moradores como um de seus pontos primordiais. Apesar dos avanços, o documento (até mesmo por ter como finalidade dar novas diretrizes ao planejamento e execução do trabalho social e não redefinir a dinâmica do PMCMV) não abarcou dispositivos que assegurassem o cumprimento das metas previamente estabelecidas.

A portaria não foi munida de instrumentos que garantissem uma efetiva participação dos moradores. A falta de dispositivos mais incisivos que assegurassem o cumprimento das diretrizes previstas no PMCMV tem prejudicado todo o planejamento e execução das ações no trabalho social e, afinal, da própria sustentabilidade do empreendimento.

As conseqüências dessa fragilidade nas normas institucionais são várias. Tomemos como uma das mais evidentes: a dinâmica que domina o processo de indicação das famílias para o Minha Casa Minha Vida. Rufino (2015) considera que a falta de transparência na construção do cadastro e nos processos de sorteio e a demora na entrega da lista de futuros moradores para a CEF configuram-se como problemas que prejudicam uma atuação mais segura e orientada dos técnicos sociais, além de facilitarem a influência ou mesmo controle do tráfico e de milícias em inúmeros empreendimentos. A ausência de um trabalho mais consistente com as famílias antes da mudança, impossibilitado quando não há prévia definição dos moradores que irão residir no empreendimento, torna o grupo mais vulnerável (RUFINO,

2015). Como pontua Paz *et al.* (2015), o novo espaço de moradia é pautado por outras relações e disputas:

Nas áreas de origem das famílias, como nas demais áreas das cidades, o tráfico e comércio de drogas existem, mas a mudança para um “condomínio fechado”, murado e com áreas comuns privativas, pauta novas disputas territoriais, desorganiza os diversos grupos, impõe novas regras e novos arranjos de convivência são gestados (PAZ *et al.*, 2015, p. 277).

Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) também destacam o impacto do encaminhamento tardio das listas, fato recorrente que impossibilita suportes certos aos futuros moradores, melhor ajustados a suas necessidades e anseios. Analisar o perfil dos moradores, antes, durante e depois de escolhê-los, tornaria muito mais eficiente o modo de colaborar com eles e prepará-los para a mudança residencial, tornaria mais pertinentes as reuniões de esclarecimento (tornando-se esclarecimentos mútuos) e organizaria de modo muito mais significativo os sorteios das unidades.

O Minha Casa Minha Vida reforça uma lógica em que a construção das moradias populares se tornou mais relevante do que as pessoas para as quais tais imóveis são construídos. A preocupação com a edificação dos empreendimentos ofusca outras demandas, torna marginal o tratamento de questões que deveriam ser fundamentais no PMCMV e que mais necessitariam sobressair: “[...] a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas” (BRASIL, 2010, p. 2). Assim, o morador é, muitas vezes, entendido pelos agentes do PMCMV como um entre outros diversos itens operacionais.

Dessa forma, como lemos em Honneth (2008), os agentes operam dentro do processo de reificação, o qual pressupõe deixar de perceber nas outras pessoas as características que as tornam propriamente humanas: tratar alguém como “coisa” significa justamente tomar “alguém” como “algo”, despido de quaisquer características ou habilidades que superem a existência meramente material. O morador é percebido e tratado como alavanca ou obstáculo, favorável ou desfavorável, do mesmo modo que outros diversos objetos do programa; os beneficiários são meios, entre outros, para que o processo das obras chegue ao fim. Nas sucessivas etapas do empreendimento, as relações com os moradores tornam-se então instrumentais, sempre vazias, porque abstratas e cada vez mais desumanizadas. Nessa perspectiva, os moradores são tomados como simples objetos a serem usados no processo de produção, um instrumento a ser manipulado na busca eficiente dos resultados e, conseqüentemente, o indivíduo “perde o senso de autorreflexão e autoentendimento, essencial à criatividade e crescimento pessoal” (DENHARDT, 2017, p. 240).

A burocratização e a reificação possuem dinâmicas que se inter-relacionam. Quando tomada como um fenômeno capitalista, pode-se considerar a reificação como fator de renovação moderna da burocracia (LUKÁCS, 2003). Segundo Weber (1966), a burocracia é feita de atores e de mecanismos institucionais aplicados ao exercício da dominação por meio de um quadro administrativo anônimo: busca-se atingir o mais alto grau de eficiência dentro de uma perspectiva puramente técnica, carregada de percepções e operações muito gerais, válidas para todo agrupamento de pessoas e conduzidas como a forma conhecida e mais

racional de organizar ações. Lukács considera que: “A burocracia implica uma adaptação do modo de vida do trabalho e paralelamente também da consciência aos pressupostos socioeconômicos gerais da economia capitalista” (2003, p. 219). O autor afirma que a atividade burocrática opera objetivamente (de maneira formal e racionalista), promovendo o desprezo da essência qualitativa de tudo com que se relaciona. A desumanização das relações é, portanto, condição fundamental para o funcionamento de um modelo burocrático, dinâmica que permite sempre ligar os dois fenômenos: burocratização e reificação.

A análise da mecânica de implementação do Minha Casa Minha Vida ganha muito quando voltamos nossa atenção para o modo de funcionamento da administração burocrática. Merton (1966) destaca como principal trunfo da burocracia a aparente eficiência técnica, a precisão, a rapidez, o controle, a continuidade, a discricção e a produtividade. Para tanto, considera que a comunicação e o comportamento, as conversas e as ações devem “eliminar por completo as relações do tipo pessoal e as considerações emocionais” (MERTON, 1966, p. 98). Merton fala na eliminação da hostilidade, da ansiedade, dos vínculos afetivos, e a lista de eliminações pode crescer: a simpatia, a confiança, o confronto, a conversa, a discussão.

Importa sintetizar dois pontos fundamentais acerca da administração burocrática:

- A reificação é inerente ao seu funcionamento – assim como, segundo Lukács (2003), todas as condições econômicas e sociais do nascimento do capitalismo moderno demandam que as relações originais, mais transparentes, sejam substituídas por relações racionalmente reificadas;
- Opera sempre em uma perspectiva formal, técnica e do tipo mais racional possível, primando por uma pretensa eficiência técnica.

Esses dois elementos são indispensáveis para avançarmos no entendimento do funcionamento PMCMV. O programa opera dentro de um modelo com traços fortemente burocráticos, a produção de moradias em massa torna-se seu objetivo primordial. Para alcançar essa almejada eficiência, as relações entre os agentes responsáveis pela condução do Minha Casa Minha Vida e os moradores consolidam-se como predominantemente reificadas. Desligadas de qualquer vínculo pessoal, considerações emocionais, tornando-se, assim, relações desumanizadas.

As relações reificadas dominam a dinâmica de implementação do programa e justificam o tratamento dado aos moradores já nas diretrizes do PMCMV, uma vez que eles representam apenas um entre diversos itens a serem verificados para que a produção em série de moradias seja possível. Os moradores não são considerados como parte apta a participar do processo, já que, muitas vezes, sequer são reconhecidos como humanos, como seres capazes de expressar sua humanidade enquanto sujeitos de ação. A efetiva participação popular no Minha Casa Minha Vida requer, portanto, uma ruptura com a burocracia e, conseqüentemente, com a reificação das relações que prevalecem nos processos do programa.

Como já pontuamos, o trabalho social é o instrumento (limitado pela lógica que domina o PMCMV) responsável por promover a participação dos moradores. Contudo, essa participação está, sobretudo, restrita às ações do próprio trabalho social. Defendemos que ela

ganhe dimensão mais abrangente e consideramos tal condição como elemento fundamental para real apropriação da nova moradia. O que queremos afirmar é que a participação necessita assumir grandeza maior, deve tornar-se uma experiência básica e uma experiência chave, precisa acontecer não apenas na relação dos moradores com os técnicos sociais, mas também nas relações dos moradores com os demais agentes do programa. Para atender às diretrizes do PMCMV no que tange à efetividade do trabalho social e participação cidadã, parece ser fundamental incluir os moradores nas decisões do processo de construção da moradia, o que talvez contribua para gerar mais sentimento de pertencimento destes moradores à nova moradia, abrindo a possibilidade para sua participação; essa só poderá ocorrer se as relações reificadas derem lugar a relações mais humanizadas, condição necessária para alcançar a almejada “melhoria da qualidade de vida” dos moradores, explicitada nas diretrizes do programa.

O compromisso dos integrantes das organizações públicas – de luta pela vida, pela liberdade e pela busca da felicidade, de apoio a todos os cidadãos em seu desenvolvimento próprio e de promoção da educação para a própria cidadania – somente pode ocorrer pela interação entre pessoas, não entre objetos (DENHARDT, 2017, p. 241).

Para que a nossa concepção de participação popular não fique demasiadamente abstrata, é importante elencar algumas das ações por meio das quais ela poderia ser efetivada (é possível conhecer experiências do PMCMV Entidades que desenvolvem, em maior ou menor grau, algumas das ações participativas sugeridas aqui): oportunidade de escolha da região onde os moradores prioritariamente gostariam de residir; escolha do apartamento (definição que geralmente é feita de forma aleatória); participação na construção do projeto do empreendimento (que poderia envolver diversas ações, em diferentes etapas, relacionadas tanto à configuração da planta da residência – tamanho e quantidade de cômodos – como também à escolha do piso, cor da pintura, nome do empreendimento); possibilitar que a definição do grupo de moradores que irá residir em um mesmo empreendimento seja participativa, de forma a permitir que sejam respeitados laços familiares e de vizinhança, local original de domicílio, local de trabalho, entre outros elementos que valorizem a dimensão qualitativa do processo.

Reconhecemos, contudo, que a eventual realização de tais ações não representaria ruptura com a dinâmica que domina a implementação do PMCMV, mas amenizaria os traços fortemente autoritários e burocráticos do programa. O processo participativo do programa está preso aos limites das relações de poder existentes em um sistema capitalista – Coutinho (2008) considera que as pessoas participando politicamente de forma organizada, emergindo enquanto sujeitos coletivos, entra em choque com um Estado apropriado por um pequeno grupo de pessoas, sendo que a socialização da participação política implica na superação da ordem social capitalista – e ao próprio entendimento do que é participação. Dagnino (2004) destaca um movimento de ressignificação de participação com a emergência da chamada participação solidária. Segundo a autora, o princípio básico de tal transformação conduz à adoção de uma concepção privatista e individualista, a qual se mostra capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação. Dentro dessa perspectiva (acompanhada da redefinição do significado de cidadania), com o avanço do neoliberalismo e a redução do

papel do Estado:

[...] as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada (DAGNINO, 2004, p. 158).

MODELO DE GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A crítica à dinâmica de implementação do PMCMV não deve ser feita de maneira isolada. É necessário, portanto, considerar alguns aspectos dos modelos gerais de gestão pública existentes no Brasil e sua influência na mecânica de funcionamento do programa. Segundo Paula (2005a), podemos identificar dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa. Ambos modelos são herdeiros do processo de redemocratização do país, período em que se buscou um modelo de gestão pública mais aberto às necessidades dos cidadãos, eficiente e voltado para o interesse público. Um deles, de inspiração gerencial, foi efetivamente implementado no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Bresser-Pereira (2005) – responsável pela reforma da gestão pública de 1995-98 –, o modelo gerencial é uma nova forma de organizar o estado, opondo-se à administração pública burocrática, a qual pretende substituir. O outro – de inspiração propriamente social, como o são os projetos cujas raízes remontam às mobilizações populares contra a ditadura – encontra-se em estágio incipiente, manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores e orçamento participativo.

A origem do modelo gerencial está ligada ao debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 e relaciona-se com um ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan. Tanto no Reino Unido quanto nos Estados Unidos, o movimento no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, reflexo do capitalismo flexível que se consolida por meio da criação de um código de valores e condutas que buscam garantir controle, eficiência e competitividade máximos (PAULA, 2005a).

Segundo crítica de Paula (2005b), a administração pública gerencial pode até buscar ser menos burocrática, sendo que algumas características do tipo ideal weberiano foram de fato superadas. No entanto, a dominação burocrática persiste, impactando nos possíveis processos democráticos participativos, uma vez que “seus idealizadores têm uma noção muito particular do que seja democracia e, em geral, dedicam mais atenção à representação e às instituições democráticas do que à construção de uma cultura política participativa” (PAULA, 2005b, p. 52).

Já a administração pública societal, assim chamada pela autora, segue os marcos e ápices das grandes mobilizações políticas dos brasileiros, os quais atingiram seu pico no início da década de 1960, sofrendo depois repressões ou desfalques e alcançando recuperação em meados e finais da década de 1970. Paula (2005a) destaca que, após o golpe de 1964, as

mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a partir de ideais infundidos pela teologia da libertação e educação popular. O cerne do movimento que inspira o modelo societal é a participação popular na gestão pública.

De acordo ainda com a autora, a vertente gerencial de gestão pública enfatiza a dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa; já a vertente social prioriza a dimensão sociopolítica. A vertente gerencial é introvertida, ocupada com soluções chamadas organizacionais para as instituições todas tomadas como empresas; ou, quando extrovertida, quer calibrar ou ajustar mecanismos econômico-financeiros, assumindo como máquina ou grande aparelho os processos societários a serem administrados. A vertente social privilegia as consultas populares. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 gerou a expectativa de que a abordagem social se tornasse marca do governo federal. Contudo, o que se observou foi a manutenção de práticas da vertente gerencial, inclusive no campo das políticas sociais (PAULA, 2005a).

No Programa Minha Casa Minha Vida, podemos identificar a influência do modelo de gestão gerencial, embora o programa tenha se pretendido eminentemente social. Observa-se essa ascendência, sobretudo, quanto a um dos traços da gestão gerencial: “participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular” (PAULA, 2005a, p. 41). Tal como procuramos apontar nas observações acerca das diretrizes do PMCMV, nas quais se prevê a participação popular, mas não existem condições necessárias para que ele de fato ocorra.

Corroborando Souza (2015) que, no modelo gerencial de Estado, as políticas públicas tornam-se meramente resultado de consensos artificiais moldados pelo agir instrumental: acabam ignorando ou neutralizando discursos antagonistas, despolitizando espaços de articulação das diferenças, desperdiçando as oportunidades de troca (troca de pontos de vista, troca de palavras, troca de iniciativas). A centralização administrativa é dominante na estrutura mesma do Estado brasileiro, impedindo a participação popular efetiva. Essas características relacionam-se à fragilidade da sociedade civil, historicamente servil; e à formação da elite brasileira, conservadora ou francamente reacionária, defensiva, mantida nos limites de uma ideologia autoritária e de uma democracia ainda fortemente liberal – uma vez que sua centralidade está na individualidade e os indivíduos são tomados como representantes de coletivos, os quais na realidade não existem, enquanto identidades coletivas (SOUZA, 2015).

O PMCMV não conta com suficiente abertura democrática e, de acordo com a posição de Lopes e Shimbo (2015), inibe ações que não tenham foco senão na produção das unidades habitacionais, produção esta julgada por índices quantitativos (traço também característico – a almejada eficiência – da administração burocrática e do modelo de gestão gerencial); o foco entre viseiras não permite abarcar problemas qualitativos, tidos como laterais. Os mecanismos de funcionamento do programa habitacional estão, ao fim, regulados apenas pelos parâmetros de um negócio imobiliário bem-sucedido, aferido segundo seus custos e

benefícios numéricos. Os autores afirmam com severidade:

Desse modo, a provisão habitacional pauta-se antes pela “lógica dos negócios”, do que por uma lógica de planejamento urbano e de atendimento às reais necessidades habitacionais. A forma pela qual a máquina opera não proíbe a participação de outros agentes (como entidades e prefeituras), mas inibe iniciativas pautadas por outros pressupostos (exemplos: direito à cidade, necessidades habitacionais etc.) (LOPES; SHIMBO, 2015, p. 243)

A administração societal insere-se dentro de uma perspectiva de gestão social (PAULA, 2005) e propõe-se a substituir uma gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo de decisão é exercido por diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 1998). O modelo de gestão social relaciona-se diretamente com o conceito de cidadania, na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa. Assim, o exercício de cidadania supõe ações por meio das quais se pode alcançar a participação, permitindo ao sujeito decidir a respeito do seu destino social e pessoal, sua autodeterminação em conjugação com a determinação de destinos coletivos (TENÓRIO, 1998). É necessário, portanto, que o direito à participação seja acompanhado pelo favorecimento dos elementos sócio-históricos, psicossociais e psicopolíticos que se relacionam com as múltiplas vivências dos sujeitos em casa e na cidade, suas diferentes formas de mobilização humana (SILVA, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, ao longo deste trabalho, identificar e discutir os processos de participação popular no Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, partindo da análise dos documentos que regulamentam o programa, fonte fundamental do estudo, apontamos o papel de cada agente, destacamos as menções à participação dos moradores e os instrumentos que permitiriam que ela se efetivasse. Consideramos, de pronto, que as diretrizes do PMCMV inibem processos de participação popular – concluindo, portanto, que a prática pouco participativa do programa não decorre de eventual distorção de suas normas – e que o trabalho social é o único item responsável por promover ações que a possibilitem, embora sejam de alcance demasiadamente limitado.

Buscamos, então, relacionar os obstáculos à efetiva participação popular com os processos burocráticos e as relações reificadas que dominam a mecânica de implementação do programa, heranças renitentes de um modelo de administração gerencial. Assim como pontuamos os limites da participação dentro de um modelo regido pelo capital, em que os interesses privados dominam a esfera pública, norteando a construção de políticas públicas.

Consideramos – conscientes dos limites impostos pelo sistema capitalista, pelos processos burocráticos e as relações reificadas inerentes a tal modelo – que defender a ampliação de processos participativos no PMCMV é forma de resistência e tentativa de se contrapor à dinâmica dominante que pauta as relações do programa.

Julgamos não ter explorado totalmente complexa temática, contudo, o objetivo primordial do trabalho foi apontar as possibilidades (e impossibilidades) de participação popular no PMCMV, destacar sua importância e suscitar seu debate. Entendemos a participação como elemento fundamental de análise do programa, item essencial para assegurar a sustentabilidade dos empreendimentos e, conseqüentemente, a permanência das famílias no novo espaço. Defendemos, portanto, que a participação popular se torne experiência basilar no Minha Casa Minha Vida.

Consideramos que a moradia é um lugar de enraizamento, da criação de raízes cuja existência e manutenção necessitam do exercício da participação e, conseqüentemente, de cidadania. Tenório (1998) enfatiza o caráter de ação política deliberativa da cidadania, consideramos, contudo, que ela inclui e é mais que ação deliberativa: são muitos atos além das deliberações, os quais as precedem, acompanham e sucedem. São atos de falar e ouvir. São atos de opinar e pensar com os outros. É o ato de conversar longamente. São atos de colaboração. São conversas sobre assuntos que podem estar ligados à construção da casa, mas também assuntos que ajudem a perscrutar o sentido psicológico e político da posse de uma casa. E são conversas que se tornam capazes até de assuntos desligados da casa, mas pertinentes entre cidadãos que dividem uma mesma cidade, um mesmo país, um mesmo mundo.

Os avanços promovidos pelo PMCMV precisam ser reconhecidos. O programa foi um marco na política habitacional brasileira, com a inclusão de subsídio como elemento fundamental e a produção de moradias populares em massa. Tem méritos por ter conseguido aportar recursos bilionários, como nunca havia acontecido antes, para o atendimento à população de baixa renda (BONDUKI, 2014). Contudo, ele tem um longo caminho a percorrer se colocado em seu horizonte o exercício da cidadania e da igualdade política. Iniciativa imprescindível será dar voz e assegurar possibilidades de participação a quem a política pública se destina. O êxito dessa empreitada depende de transformações na mecânica de implementação do programa, de forma a permitir que se estabeleçam relações mais humanizadas e horizontais entre os diferentes agentes envolvidos no processo.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: maio 2018. Aceito para publicação em: jul. 2018.

REFERÊNCIAS

AMORA, D.; HAUBERT, M. Governo faz evento para anunciar redução de meta de casas populares. **Folha On-line**, São Paulo, 30 de março de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1755546-governo-faz-evento-para-anunciar-reducao-de-meta-de-casas-populares.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha**

Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.

ARENDT, H. O que é liberdade? In: ARENDT, H. **Entre o Passado e o Futuro.** Tradução de Mauro W. Barbosa. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 188-220.

ARENDT, H. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BONDUKI, N. Cem anos de construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio de uma arquitetura para a maioria. In: BONDUKI, N. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil:** volume 1. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. p. 1 - 129.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 93, de 25 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2010/Portaria_93_2010.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 140, de 05 de abril de 2010. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_140_5_4_2010.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=21/07/2011/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=21/07/2011>>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 465, de 21 de julho de 2011. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=21/07/2011/index.jsp?data=04/10/2011&jornal=1&pagina=31&totalArquivos=216>>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/12/2013&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=184>>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRESSER-PEREIRA, Carlos. Réplica: comparação impossível. **Rev. Adm. Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 50-51, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>.

php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CARDOSO, A. L. *et al.* A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.

COUTINHO, C. N. Democracia: um conceito em disputa. Fundação Lauro Campos. **Socialismo e liberdade: Filosofia e Questões Teóricas**. 22 dez. 2008. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

DAGNINIO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

DENHARDT, R.; CATLAW, T. J. Além do modelo racional: em direção à teoria democrática da organização pública. In: DENHARDT, R.; CATLAW, T. J. **Teoria da Administração Pública**. Tradução Noveritis do Brasil. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. p. 235-301.

GONÇALVES FILHO, J. M. Problemas de método em Psicologia Social: algumas notas sobre a humilhação política e o pesquisador participante. In: BOCK, A. M. B. (Org.). **Psicologia e o compromisso social**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

GONÇALVES FILHO, J. M. Humilhação social: humilhação política. In: SOUZA, B. P. (Org.). **Orientação à queixa escolar**. 1. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.

HONNETH, A. Observações sobre a reificação. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, p. 68-79, 2008. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4322/6868>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

LOPES, J. M.; SHIMBO, L. Z. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 229-254.

LUKÁCS, George. O fenômeno da reificação. In: LUKÁCS, George. **História e Consciência de Classe: Estudos sobre a dialética marxista**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 194-239.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em:

23 ago. 2013.

MARICATO, E. O Impasse da Política Urbana. In: MARICATO, E. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 15-88.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: PESCHANSKI, A. *et al.* **Cidades Rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 96-110.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=en&nrm=iso)

75902005000100005&lng=en&nrm=iso

>. Acesso em: 15 maio 2016.

PAULA, A. P. P. Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 51-52, mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100007&lng=pt&nrm=iso

>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PAZ, R. D. O. *et al.* Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 255-288.

ROLNIK, R. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. **Projeto de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>

>. Acesso em: 03 out. 2015.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso

>. Acesso em: 20 abr. 2016.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-72.

SILVA, A. S. Enfoque Psicopolítico da Intervenção em Políticas Públicas. In: SILVA, A. S. **Psicologia Política, Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. Tese de Livre Docência – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SIMÃO, E. Restrição fiscal afeta Minha Casa e faz sumir recursos para baixa. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5031936/restricao-fiscal-afeta-minha-casa-e-faz-sumir-recursos-para-baixa-renda>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

SOUZA, T. R. de Paula. Políticas Públicas no Enfoque da Psicologia Política. In: SILVA, A. S.; CORRÊA, F. (Org.). **No Interstício das Disciplinaridades: A Psicologia Política**. 1. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2015. p. 219-237.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

WEBER, M. Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 9-15.

WEIL, S. O desenraizamento. In: BOSI, Ecléa (Org.). **A condição operária e outros estudos sobre a opressão**. Tradução de Therezinha Gomes Garcia Langlada. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 409-440.

**Douglas
Cardoso da
Silva**

Mestre e doutorando do programa de Pós-Graduação de Psicologia Social da Universidade de São Paulo (USP). Técnico social na gerência de habitação de São Paulo da Caixa Econômica Federal, atuando na orientação da elaboração e apoiando a execução de projetos sociais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida.