



# Gestão do Desenvolvimento Territorial



Caio Silveira

## Gestão de Empreendimentos Habitacionais

# **Gestão de Empreendimentos Habitacionais**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*Caio Silveira*

# Gestão de Empreendimentos Habitacionais

Salvador, 2019

# Sumário

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva  
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira  
Pró-Reitoria de Extensão Universitária  
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto

## Escola de Administração

Diretor: Horácio Nelson Hastenreiter Filho.  
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e  
Gestão Social  
Tânia Maria Diederichs Fischer

## Superintendência de Educação a

### Distância -SEAD

Superintendente  
Márcia Tereza Rebouças Rangel  
Coordenação de Tecnologias Educacionais  
Haenz Gutierrez Quintana  
Coordenação de Design Educacional  
Lanara Souza

## CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Presidente da Caixa  
Pedro Duarte Guimarães  
Vice-Presidente de Habitação:  
Jair Luís Mahl  
Superintendente Nacional SUHEN:  
Rodrigo Souza Wermelinger

## Gerente Nacional GEHPA:

Angélica Djenane Philippe Correa

## Gerente Executiva:

Renata Heringer Gadia da Costa

## Gerente Executiva Escola de Habitação:

Ana Carolina Rabelo de Castro Matos

## Gestão do Desenvolvimento Territorial

### Coordenadora:

Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer

Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de

Carvalho; Coordenação Executiva: Rodrigo

Maurício Freire Soares; Supervisão de Tutoria:

Gizele Amorim Conceição

## Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais

CTE-SEAD

Núcleo de Estudos de Linguagens &

Tecnologias - NELT/UFBA

Coordenação

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico e diagramação

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Foto de capa: Divulgação

Equipe de Revisão:

Edivalda Araujo; Julio Neves Pereira

Márcio Matos; Simone Bueno Borges

## Equipe Design

Supervisão: Alessandro Faria

Editoração / Ilustração:

Ana Morina; Marcos do Nascimento;

Moema dos Anjos; Ariana Santana; Marcone

Pereira; Michele Duran de Souza Ribeiro;

Rafael Moreno Pipino de Andrade

Gerente de AVA: Jose Renato Oliveira

Design de Interfaces:

Raissa Bomtempo; Karen Pereira

## Equipe Audiovisual

Direção:

Haenz Gutierrez Quintana

Produção:

Ana Paula Ramos; Daiane Nascimento dos

Santos

Câmera, teleprompter e edição:

Gleyson Públio; Valdinei Matos

Edição:

Deniere Silva; Flávia Braga; Jeferson Ferreira;

Jorge Farias

Animação e videografismos:

Bianca Silva; Eduarda Gomes; Roberval

Lacerda; Gean Almeida

Edição de Áudio:

Cícero Batista Filho; Greice Silva; Mateus

Aragão; Rebecca Gallinari

Sobre o autor ..... 06

Apresentação ..... 07

Unidade I - Desenvolvimento Territorial e Produção de Espaços

Intraurbanos ..... 09

1.1 O que estamos chamando de Desenvolvimento Territorial ..... 09

1.1.1 Visão inicial ..... 09

1.1.2 Elementos de referência ..... 12

1.2 Políticas de habitação social e produção de espaços  
intraurbanos ..... 22

1.2.1 A partir do ano 2000: marcos da política urbana e

habitacional no Brasil ..... 22

1.2.2 O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): quantidades

e qualidades ..... 24

1.2.3 O MCMV: propostas e redesenhos ..... 29

1.2.4 A criação de novos espaços urbanos e seus desafios ..... 33

Unidade II - Experiências Reais: Obstáculos e Caminhos ..... 36

2.1 Identificação de experiências em empreendimentos do MCMV ..... 37

2.2 Estratégias de desenvolvimento e gestão de empreendimentos

habitacionais ..... 40

2.2.1 Construção do protagonismo local ..... 40

2.2.2 Articulação institucional ..... 42

2.2.3 Instâncias e instrumentos de gestão social do território ..... 43

2.2.4 Identidade territorial, convívio de diferenças e gestão

de conflitos ..... 47

2.2.5 Desenvolvimento de capacidades ..... 49

2.3 Exemplos de realizações e novos desafios ..... 54

2.3.1 A fonte de exemplos ..... 54

2.3.2 Realizações: para uma percepção sintética ..... 55

2.3.3 Novos desafios ..... 60

2.4 Governança territorial: dimensões e critérios para avaliação de

práticas ..... 64

Referências ..... 70



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de Bibliotecas da UFBA

S587

Silveira, Caio.

Gestão de empreendimentos habitacionais / Caio Silveira. - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019. 70 p. : il.

Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA/SEAD/UAB.

ISBN: 978-85-8292-217-0

1. Desenvolvimento habitacional. 2. Política habitacional. 3. Habitação popular. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. III. Título.

CDU: 711

# Sobre o autor

## *Caio Silveira*

Sociólogo e mestre em Engenharia de Produção, especializado em Desenvolvimento Local / Territorial.

Coordenador Geral das 10 edições da Expo Brasil Desenvolvimento Local, entre 2002 e 2012.

Autor (e coautor) de 21 publicações associadas ao tema, entre livros e artigos.

Atuação como coordenador de projetos, consultor, avaliador, produtor de material pedagógico e instrutor/facilitador — neste campo temático — ao longo dos últimos 20 anos.

# Apresentação

É com grande prazer que compartilho com você a disciplina Gestão de Empreendimentos Habitacionais. Seja muito bem-vindo(a)!

Que este material seja estimulante, que ajude você a pensar, a se fazer novas perguntas e a vislumbrar alternativas e caminhos. Vamos tratar de questões que dizem respeito a milhões de pessoas que vivem os efeitos, tanto positivos quanto negativos, de uma grande guinada nas suas biografias: a moradia em empreendimentos de habitação social, fruto de uma política realizada em larga escala no Brasil. E vamos tratar, mais detidamente, das estratégias de gestão dos empreendimentos habitacionais, à luz de uma visão ampla de desenvolvimento desses lugares de vida e convivência, com foco nos seus protagonistas: as pessoas que hoje ali habitam.

Já lhe adianto que “desafios” não faltarão nesta jornada! Mas, embora haja os obstáculos, estou certo que veremos trilhas, luzes e horizontes. Tudo que desejo é que esta seja uma experiência valiosa para você, durante e após este curso!

Caio Silveira

## Unidade I - Desenvolvimento Territorial e Produção de Espaços Intraurbanos



Visualize esta disciplina como um encontro de duas linhas paralelas que a partir de certo momento vão se curvando, uma na direção da outra. E ambas, nesse percurso, vão ganhando vida.

Pois a Unidade 1 é como se fosse composta por estas duas linhas.

No Primeiro Item, trazemos uma abordagem do desenvolvimento territorial, como uma referência que nos acompanhará ao longo do trajeto, abrindo caminhos e questões que, posteriormente, desaguarão no universo dos empreendimentos habitacionais.

No Segundo, vamos perceber, com mais nitidez, o que são esses empreendimentos, ou seja: quais as características e os efeitos da política habitacional na geração de novos ambientes de moradia.

Como esta nova realidade poderá se conectar com uma perspectiva de desenvolvimento daquelas pessoas e daqueles lugares? Como estas duas linhas poderão se encontrar?

Suscitar e qualificar esta questão e seu tratamento: eis o objetivo básico desta Unidade.

### 1.1. O que estamos chamando de desenvolvimento territorial

#### 1.1.1 - Visão Inicial

Cá estamos a encarar esta questão: o que podemos entender por desenvolvimento territorial? O que dizer, para começar?

Este não é o lugar para contextualizações históricas ou teóricas. Muito vem sendo experimentado, muito tem sido escrito, no Brasil e internacionalmente. E, certamente, você já trabalhou com o tema, inclusive recentemente e neste itinerário formativo.

Aqui desejamos, tão somente, enunciar algumas formulações simples e abrangentes, que julgo úteis para a nossa percepção ao longo do percurso que agora se abre. Algo que ajudará no tratamento do nosso foco: a gestão de empreendimentos habitacionais à luz de uma visão de desenvolvimento territorial.

A visão territorial articula dois pontos de partida. O esforço do desenvolvimento construído com as bases da sociedade e a partir do cotidiano dos cidadãos; e o desenvolvimento que parte do potencial de cada localidade em assumir a direção do seu futuro. Nas suas diversas escalas de construção, dos ambientes dentro de um município às microrregiões, esse é o mote do desenvolvimento territorial.

Se tivéssemos apenas cinco linhas, assim poderia ser definido e “pronto, vamos ao próximo ponto”. Mas temos um pouco mais de espaço (e, felizmente, um pouco mais do seu tempo).

Perceber os territórios não como pontas, mas como centralidades capazes de produzir novos conteúdos, novos modos de convivência social, novas potências. Aqui reside a ideia-força do desenvolvimento territorial: no entendimento de que as soluções não caem do céu, de que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não são desconstruídas pelo alto ou por sistemas de decisão externos às realidades das populações locais.

Em outras palavras: o desenvolvimento não é algo que chega às localidades, de forma independente do modo como os atores sociais ali se articulam. Se assim fosse, bastaria verticalmente direcionar um conjunto de programas e recursos para localidades específicas e tudo nelas floresceria.

Mas já sabemos que não é assim: sugerir a territorialização dos meios de acesso ao que realmente importa na vida dos cidadãos significa questionar a ideia de que mudanças sociais advêm por simples efeito de aterrissagem de processos verticais aqui, ali e acolá. Significa também partir da descoberta, do reconhecimento e da valorização dos ativos locais, isto é, das potencialidades e vínculos que podem ser impulsionados a partir de cada território.

O desenvolvimento territorial está ligado a um modo de ação em que o “público-alvo” torna-se agente ativo ou “público-sujeito” dos processos, e não apenas beneficiário ou cliente de programas e projetos. Isto supõe um deslocamento substancial face aos padrões de tutela e clientelismo amplamente cristalizados

e ainda dominantes — ou seja, sinaliza para mudanças na cultura política historicamente instalada, no Brasil e alhures. Voltaremos a conversar sobre a noção de cultura política (face à perspectiva do desenvolvimento territorial), ainda nesta Unidade.

E os lugares sozinhos não se resolvem: é necessário, também, trazer para os lugares o que os lugares não têm. Portanto, a mobilização das capacidades endógenas não é algo desconectado dos aportes exógenos. Mas, sim, esta mobilização carrega o sentido da apropriação e da absorção criativa dos estímulos e oportunidades presentes na oferta de fluxos (informações, recursos, investimentos) que vêm “de fora” de cada localidade. E, também, é capaz de se projetar “de dentro para fora”, no âmbito mais próximo ou mais distante.

Já temos — e haveremos de ter mais no Brasil — artigos, dissertações e teses sobre o tema aqui em foco, bem como sobre diversas experiências concretas, acontecidas ou em andamento. Todo esse acervo merece ser conhecido e valorizado.

Mas vamos nos concentrar agora em apenas uma ideia, não mais que uma: sugerimos aqui a hipótese (e a aposta) do encontro entre lugares e fluxos como o aspecto mais profundo, vigoroso e transformador das formulações contemporâneas em torno do desenvolvimento territorial.

É disso que estávamos a falar mais acima, de outra maneira. Vale recorrer a dois autores referenciais, entre tantos possíveis, para uma sucinta conceituação: o foco aqui reside na produção de vínculos entre o espaço dos lugares e o espaço dos fluxos (CASTELLS, 2000). O que está em jogo, nessa formulação, é a possibilidade de não separação, de criação de pontes entre o espaço das redes, “como espaço de alguns”, e “o espaço banal”, “o espaço de todos”, “o espaço das vivências” (SANTOS, 2001). De modo abrangente, Santos (op.cit) remete ao que chamou de uma “outra globalização”, como algo que se distingue da “globalização perversa” em que o espaço dos fluxos simplesmente se sobrepõe ao espaço dos lugares.

Mais simplesmente, trazendo para o nosso tema, podemos antecipar: que os lugares de vida e convivência (como os ambientes de habitação social) sejam ao mesmo tempo intra e extraconectados, superando a fragmentação e o isolamento. Mais tarde lidaremos bastante com esta abordagem.

Temos aqui uma ideia chave, para ajudar na nossa visão inicial. Não uma ideia que sintetiza tudo, mas um iluminador, uma lanterna, entre outras possíveis, na nossa navegação.

Vale como uma primeira “abertura de portas” para que possamos retrabalhar o tema do desenvolvimento territorial e seus diversos elementos constitutivos, como referência que antecede nosso encontro com o núcleo desta disciplina: a gestão de empreendimentos habitacionais.

### 1.1.2 – Elementos de referência

Vamos, neste tópico, tratar de alguns elementos de referência que compõem de modo expressivo na recente história do apoio ao desenvolvimento de base territorial, no contexto brasileiro.

Estamos a falar de iniciativas impulsionadas por variados núcleos de referência, muitas vezes envolvendo parcerias entre instituições de diferentes naturezas. Vemos ali entidades da sociedade civil, instituições estatais ou paraestatais, universidades e ainda, bancos públicos e diferentes ministérios.

Com efeito, é interessante observar que inclusive bancos federais e alguns ministérios instituíram programas ou linhas de ação a partir de uma matriz territorial, com ênfase na atuação direta dos agentes locais no planejamento e na gestão do desenvolvimento. Por exemplo: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Integração Nacional (MI). E também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Veja o box a seguir.

Cabe observar que, à exceção do MMA, os demais ministérios citados vieram a ser extintos e suas funções incorporadas a ministérios criados em 2017 e 2019.

#### Atenção!

Antes de tudo vale destacar que, de fato, ocorreu a criação de um amplo elenco de iniciativas identificadas com a promoção do desenvolvimento a partir de uma abordagem territorial, nos últimos 20 anos, no nosso país. Podemos observar esta incidência desde o final da década de 1990, com um grande impulso entre os anos 2000 e 2010 e presença mais rarefeita no segundo decênio do presente século.

Algumas iniciativas com abordagem territorial impulsionadas por órgãos federais desde o ano 2000 (conforme a denominação dos órgãos, quando da implantação dos programas):

- Casa Civil da Presidência da República - Programa Comunidade Ativa (2000-2002);
- MDA - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais;
- MDS - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs);
- MMA - apoio às Agendas 21 Locais;
- MI - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO);
- Banco do Nordeste e BNDES - apoio ao desenvolvimento territorial (metodologia GESPAR - IADH);
- Programa interministerial Territórios da Cidadania;
- CAIXA e instituições parceiras – Projetos de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios (DIST) em empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida e Sustentável de Territórios (DIST) em empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida.

Não cabe aqui resgatar a trajetória de promoção do desenvolvimento territorial no Brasil, em seus múltiplos e diferenciados esforços (lembrando que nosso foco, iniciativas associadas ao universo dos empreendimentos habitacionais, será diretamente trabalhado na Unidade 2). Basta que você tenha clareza que o apoio ao desenvolvimento em bases territoriais é um traço significativo da nossa história recente, inclusive no campo das políticas públicas. Por mais que não tenha chamado para si os holofotes e tenha perdido parte de sua densidade no segundo decênio deste século.

Vale deixar indicado que estamos a falar de uma trajetória permeada de obstáculos, descontinuidades e interrupções, mas rica de avanços e ensinamentos. A rigor, o que houve, na maior parte, foram projetos demonstrativos, que não entraram no mainstream (nos grandes destaques, nos fluxos preponderantes) das políticas nacionais, mesmo quando tiveram significativa intensificação, no período entre 2003 e 2010.



Mas o que importa, no momento, é destacar alguns referenciais que atravessam diversas iniciativas como, entre tantas outras, as aqui mencionadas. Vamos então, tão sucintamente quanto possível, abordar os seguintes elementos, como pontos de reflexão:

- A escala das ações
- O desenvolvimento territorial como processo multidimensional
- Ampliação da esfera pública: gestão compartilhada e participativa
- A superação da lógica oferta-demanda
- Cultura política e formação de agentes

#### A escala das ações:

A abordagem territorial do desenvolvimento é uma mudança na lógica de construção de vínculos sociais e institucionais, mais do que uma questão de escala, como tende muitas vezes a ser considerada.

Em que sentido estamos a dizer que o desenvolvimento territorial não é, essencialmente, uma questão de escala? A resposta a esta pergunta pode ser formulada em três dimensões.

Em primeiro lugar, na dimensão estritamente espacial. Com efeito, quando examinamos as diversas iniciativas aqui mencionadas, deparamo-nos com esforços de desenvolvimento territorial em várias escalas de construção: tanto submunicipais (como partes de uma cidade ou município), quanto municipais e intermunicipais (micro e mesmo mesorregionais).

Mas esta ideia é apenas uma face da afirmação de que não se trata de uma questão de escala. Uma segunda dimensão liga-se ao elenco de agentes e atores envolvidos em dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Vemos que essas dinâmicas, de fato, são multiescalares ou transescalares. Nelas, existe um jogo articulado de escalas: ainda que as ações envolvam um espaço circunscrito, “múltiplas escalas estão presentes, onde os atores envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais ou internacionais” (FISCHER, 2002, p.14).

#### Atenção!

Portanto, não se trata, nessas diferentes formulações, da ótica do “localismo”, entendido como o mito do local restrito a seus vínculos internos. O fortalecimento dos locais supõe, ao mesmo tempo, a sua integração e a sua conexão com o extralocal.

Uma terceira dimensão diz respeito, não à extensão física dos lugares de referência, nem à abrangência dos relacionamentos envolvidos, mas ao conteúdo e à natureza das relações que ali podem ser desencadeadas. O diferencial está em que não se trata do mesmo desenvolvimento (isto é, do “desenvolvimento” concentrador, reprodutor de desigualdades, vindo de cima ou de fora, muitas vezes identificado apenas com crescimento econômico), não se trata do mesmo desenvolvimento “em miniatura”, mas de outro desenvolvimento - em que a partir dos territórios se criam novos sujeitos-em-relação, com capacidade de desenhar futuros e gerir roteiros e caminhos.

Vamos abrir (e fechar) um rápido parêntese sobre a noção de território?

Não sei se você já reparou: território é um tema e um conceito que perpassa as mais diferentes fontes de conhecimento, fontes que aliás cada vez mais tendem a conversar e diluir suas tradicionais fronteiras, como aquelas que o Século XX havia cristalizado: a sociologia, a arquitetura, a economia, a ciência política, a antropologia, a teoria da comunicação, a psicologia social, o design, a engenharia de produção, a medicina social, a biologia (onde se inclui a ciência do cérebro ou neurociência) e, claro, a geografia! Sem falar da filosofia e das artes...

Vejo como necessário que isso seja mencionado aqui. Mas, para os nossos fins, isto é, para o foco da presente disciplina, vamos apenas e tão somente delimitar o uso que fazemos do termo, pois nos bastará. Valho-me assim da formulação de Soares (2017) que nos ajuda em todo este percurso e, mais imediatamente, para entrarmos no próximo elemento de referência aqui exposto:

*Concebe-se um território como um espaço geograficamente definido, caracterizado por aspectos multidimensionais (ambiente, economia, cultura dentre outros) onde se podem distinguir elementos que indicam identidade e coesão. Territórios podem ser dinamizados por projetos de desenvolvimento, que se iniciam por concepções e desenhos do imaginário e devem se traduzir em planos e ações efetivas. (SOARES, 2017, p. 5, grifos nossos)*

#### O desenvolvimento territorial como processo multidimensional:

Estamos aqui diante de um elemento de referência relevante na abordagem territorial do desenvolvimento: a visão de um processo multidimensional (que podemos também chamar de sistêmico ou integrado).

A busca da integração deve ser entendida como algo mais do que a convergência espacial de ações setoriais. Não se trata, apenas ou essencialmente, de referenciar um conjunto de intervenções a um espaço geográfico delimitado. A hipótese em jogo é que a possibilidade de articulação de ações é tanto maior quanto mais assentada sobre o território vivificado pelos atores ali presentes e atuantes.

O entendimento do território como base de integração — ao invés de destino de programas, projetos e ações verticais paralelas e compartimentadas — associa-se, pois, à adoção de uma perspectiva multidimensional. Essa perspectiva carrega não apenas o sentido de abranger aspectos político-organizacionais, econômicos, culturais e ambientais, mas também o de trabalhar a alimentação recíproca entre essas dimensões.

Em termos bem abrangentes, podemos dizer que a abordagem territorial se insere na busca de alternativas diante dos modelos de caráter vertical (politicamente), concentrador (economicamente), excludente (socialmente) e destrutivo (ambientalmente).

A percepção da interligação das diversas dimensões, que o enfoque territorial por si só estimula, aponta para a superação da mentalidade setorialista, que separa as pessoas, as organizações e os assuntos (a economia, a política, o meio ambiente, a cultura). Porém, essa superação só pode ocorrer por um processo que supõe a interação social e, particularmente, o convívio entre diferentes. Com efeito, instaurar dinâmicas de desenvolvimento territorial significa dar vida à relação entre os mais diversos atores, e articular ações em múltiplas frentes (“setoriais”), a partir do território como referência pública e comum.

É a articulação desse conjunto de fatores um dos elementos constitutivos do desenvolvimento territorial. Enquanto as nossas estruturas de governo e gestão são historicamente prisioneiras da compartimentação de ações e da lógica vertical-setorial, a abordagem territorial permite gerar um marco compartilhado na definição de caminhos e prioridades. É o que veremos no ponto seguinte.

#### **Ampliação da esfera pública: gestão compartilhada e participativa:**

Vamos iniciar este elemento de referência com um trecho de Dowbor:

*Aproximar o processo decisório das bases da sociedade...a evolução de uma sociedade governada por ‘representantes’ para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante, por simples efeito de proximidade e convivência... um eixo básico de gestão do desenvolvimento: as decisões têm de ser tomadas o mais perto possível de quem arcará com os seus impactos. (DOWBOR, 2015, p. 9)*

Propositamente, abro este ponto com trechos que podem parecer singelos, ainda que vindos de um autor bastante reconhecido. Mas é que estamos mesmo a valorizar, tanto quanto possível, a simplicidade. Inclusive como uma porta de percepção para a complexidade que nosso tema envolve.

Pois se trata, na verdade, de superar modelos simplificadores a que tanto nos acostumamos: “na nossa cabeça, sobrevivem as visões da gangorra teórica: privado ou estatal, mercado ou planejamento, social ou individual e assim por diante, heranças das grandes dicotomias do século passado” (DOWBOR, 2015, p.15).

#### **Refleta comigo!**

Há bons motivos para supor que você também conhece essa “gangorra”, mesmo que não tenha parado para nela pensar. Pois então: procure perceber até que ponto você procura sair desse modelo mental, . caso concorde que é uma simplificação a ser superada, como propõe o autor agora citado.

Já a abordagem territorial do desenvolvimento está ligada à superação tanto da crença nos automatismos de mercado (visão “mercado centrada”) quanto do foco na ação centralizada do Estado (visão “estadocêntrica”).

Destaca-se, assim, a necessidade de que a condução do desenvolvimento territorial seja coprotagonizada pelos vários atores que constroem as relações locais — e não apenas ou centralmente pelos atores governamentais. Mais

do que um afastamento em relação ao padrão verticalista de construção e implementação de políticas públicas, isto significa a afirmação de novos modos de relacionamento que tornam possível a articulação entre agentes autônomos dos diferentes setores (governo, sociedade civil, mercado) na construção dos processos de desenvolvimento.

Entra aqui em jogo a perspectiva de ampliação da esfera pública, associada à busca de gestão compartilhada e participativa, referencial que permeia as mais diferentes metodologias, programas e experiências de apoio ao desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva, dinâmicas locais capazes de integrar ações e democratizar seu processo de construção exigem novas formas e espaços de gestão, que vêm sendo caracterizados como dispositivos interorganizacionais (FISCHER, 2002) ou novas institucionalidades, conforme a expressão frequentemente utilizada no Brasil. Independentemente da variedade e complexidade dos dispositivos criados em cada local de referência (e a trajetória brasileira dos últimos 20 anos é bastante rica nesse sentido), trata-se, em essência, de constituir uma matriz de projetos e ações no território, a partir de instâncias e dinâmicas que envolvem arranjos interorganizacionais com participação social ativa. Ou seja: estruturas de governança articuladas localmente para a condução dos processos de desenvolvimento territorial (RANIERE, 2017).

Como você pode perceber, o tema da participação está aqui fortemente presente: aposta-se na busca de processos que permitam o máximo de intercâmbios entre atores diferenciados de modo a ampliar e distribuir poder, isto é, criar condições para que os agentes locais tenham um papel ativo no tratamento das questões que lhes dizem respeito.

Porém, quando são avaliados os processos de participação social, é necessário considerar a natureza e a qualidade da participação, pois com frequência a “participação” tem caráter apenas formal.

A ênfase na instauração de dinâmicas democrático-participativas não deve ser tomada, portanto, de modo simplista ou acrítico. Como diz Villasante, ele próprio um proponente de metodologias participativas com base local, “são tantas as vezes que se tem falado de participação e de democracia sem que os resultados sejam vistos, que logicamente a gente desconfia” (VILLASANTE, 2002, p.154). Porém, a percepção de que, muitas vezes, estamos diante do artificialismo da participação não significa imaginar soluções que não passem pela participação das bases da sociedade (particularmente de seus segmentos mais vulneráveis).

Tais questões remetem intensamente à discussão dos padrões políticos ainda dominantes. A superação de lógicas hierárquicas e autocráticas supõe a instauração de processos onde estão em jogo não apenas mudanças de regras e formatos, mas mudanças de sentido dos fluxos (tangíveis e intangíveis) e, ainda, de comportamentos e papéis sociais. Isso está ligado, em grande parte, à superação da lógica oferta-demanda tendo como base o protagonismo local (SILVEIRA, 2001). E, especialmente, requer mudanças na cultura política (face a alguns traços ainda preponderantes no contexto brasileiro). Vamos então, a seguir, abordar brevemente esses dois aspectos?

#### **A superação da lógica oferta-demanda:**

No caso brasileiro, a ênfase nas demandas locais é um deslocamento importante, face a uma tradição centralista e, assim, “ofertista”, na lógica dos fluxos das políticas e recursos públicos.

As instituições estão acostumadas a pensar a partir de seus portfólios, o público é visto como alvo, e não como sujeito, e o local é visto como ponta, e não como centralidade. Diante disso, partir das demandas constitui uma inflexão significativa. Mas talvez a inflexão em jogo seja bem maior. Particularmente, as experiências de desenvolvimento territorial parecem reconhecer isso, ao se constituírem com base nas capacidades e perspectivas locais — e não apenas ou sobretudo das demandas de preenchimento do que falta aos locais.

Um conjunto sistemático e continuado de ações territoriais apoiadas em uma visão compartilhada de futuro, ou ao menos em diagnósticos e planos socialmente assumidos, é algo distinto de uma agenda de demandas. Processos dessa natureza diferem tanto da perspectiva de encaixar nas localidades uma oferta preexistente, quanto da tentativa de, inversamente, tornar as instituições simples depositárias de demandas. Essas abordagens, aliás, tendem a não funcionar no sentido desejado: a relação instrumental entre “comunidades demandantes” e “instituições ofertantes” gera expectativas de papéis que — desvinculadas de marcos compartilhados — podem até mesmo bloquear processos socialmente emancipatórios.

A relação entre o local e o extralocal, entre os recursos e agentes endógenos e exógenos, enquanto fluxos que conectam um lugar a outros lugares, traduzem — mais do que uma lógica de demanda e oferta — uma lógica de cooperação e interdependência. Entra-se, portanto, em outro referencial de governança.

Quanto mais se mantiverem ativados, pela própria dinâmica de gestão local, mecanismos de identificação pública e compartilhada de prioridades nos territórios, maior a capacidade de sintonizar e ajustar a oferta de serviços. Portanto, em um aparente paradoxo, é o protagonismo dos atores territoriais (e não o protagonismo das instituições ofertantes), o fator básico de efetividade das próprias ações institucionais que vêm “de fora” ou “de cima” de cada localidade, na forma de programas e serviços.

Voltemos a Dowbor:

*Uma comunidade local deixa de ser um receptor passivo de decisões longínquas, seja do Estado, que vai ‘doar’ um centro de saúde, ou de uma empresa que chegará e poderá ‘dar’ empregos. O desenvolvimento deixa de ser uma coisa que se espera pacientemente, torna-se uma coisa que se faz, inclusive na organização dos aportes externos. (DOWBOR, 2007, p.79)*

#### **Cultura política e formação de agentes:**

Vamos aqui trazer um elemento de referência que vejo como um dos mais relevantes dentro do nosso tema. E que, certamente, também se refletirá quando tratarmos diretamente da gestão de empreendimentos habitacionais na perspectiva do desenvolvimento territorial, pois estamos a falar em dinâmicas que mexem não apenas com regras e formatos, mas também com comportamentos e expectativas de papel. Ou, mais amplamente, com mudanças de cultura política.

No contexto brasileiro, alguns elementos são típicos, como a cultura do privilégio, associada ao “você sabe com quem está falando?” (DA MATTA, 1978, p. 139), e o chamado “fisiologismo”, que tem seu extremo na corrupção institucionalizada, como face negativa do “jeitinho brasileiro” (BARBOSA, 1992). Porém, mais especificamente em relação ao tema desenvolvimento territorial, vale destacar dois obstáculos culturais expressivos.

Em primeiro lugar, o clientelismo, fator-chave de sustentação do sistema político predominante no Brasil, atingindo as mais distintas localidades, do interior rural aos centros metropolitanos. Reproduzindo-se em cadeias de intermediação de recursos públicos, o clientelismo, no seu sentido mais abrangente, corresponde a um padrão de relação política baseado no modelo patrono-cliente, onde há permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as relações assimétricas (PUTNAM, 1996, p. 184).

O clientelismo opera também como fator de destruição de capital social:

*[...] ao verticalizar as relações e desestimular as conexões horizontais, ao desmobilizar a criatividade e a inovação para enfrentar coletivamente os problemas, ao substituir a colaboração pela competição por recursos exógenos e ao impedir que essa colaboração se amplie e se reproduza socialmente, o sistema político está exterminando os fatores necessários para que aquela comunidade possa se desenvolver. (FRANCO, 2002, p.55)*

O segundo obstáculo que aqui destaco reside no corporativismo ou particularismo institucional, na edificação de barreiras entre organizações de diferentes naturezas, barreiras que muitas vezes se acentuam em processos que requerem abertura ao ambiente “externo”, como é o caso de dinâmicas de desenvolvimento a partir dos territórios.

Não faz parte da tradição que os prefeitos, por exemplo, se disponham à abertura dos poderes locais (isto é, à gestão compartilhada), por mais que vários exemplos atestem que isso só aumenta sua legitimidade. Tampouco é trivial apostar

#### • Glossário

• Entende-se aqui cultura política não como o imaginário sobre temas políticos (o que as pessoas e grupos pensam e formulam quando tematizados diante da política), mas como a dimensão da cultura em que valores e símbolos - não necessariamente políticos - são projetados sobre o domínio público, gerando modelos relacionais e estreitando ou ampliando horizontes de poder (no limite, como poder-dominância, socialmente concentrado, ou como poder-potência, socialmente distribuído).

que instituições de diferentes portes — como uma associação local e uma agência nacional — sejam capazes de coproduzir novas horizontalidades, sem reproduzir densidades e pesos, sem que a balança penda para quem concentra recursos institucionais e financeiros. Ou seja: não é absolutamente banal superar a lógica do “quem fica com a última palavra”. Mas é essencial transitar rumo a essa superação, principalmente porque uma questão básica é o deslocamento do tradicional protagonismo institucional para o protagonismo local, constituído comunitária e coletivamente.

Superar essa cultura não é simples: requer a construção prática e continuada de códigos compartilhados entre os atores institucionais nos territórios, sob os influxos dos agentes locais — entendidos como condutores do desenvolvimento territorial. Sem isso, há sempre o risco de que o processo venha a retroceder, pendurando-se em um núcleo reduzido de atores, quando não em um único ator institucional para o qual se transferem as expectativas e o protagonismo.

Na gestação de novas interações sociais e políticas, emerge a importância da questão da aprendizagem dos atores locais e institucionais para a gestão compartilhada e socialmente participativa. Mais do que instrumentalizar os agentes, é requerida uma capacitação envolvendo valores, símbolos, atitudes relacionais e capacidades dialógicas. Os processos de gestão social dos territórios ficam bloqueados caso não tenham como componente a aprendizagem, entendida também como desconstrução-reconstrução de padrões culturais.

Mas, em que pesem as dificuldades, parece não haver caminhos consistentes — na ótica da gestão territorial — que não incluam essa combinação entre novas dinâmicas de governança (assentadas no tripé territorialidade, participação e parceria) e processos continuados de formação e qualificação dos atores envolvidos.

#### Atenção!

No contexto brasileiro, não é difícil constatar a imensidão desse esforço: há um amplo déficit de capacitação dos agentes para atuar sob novos parâmetros de política pública e gestão social. Ou seja, há que lidar com o despreparo das instituições para a ação interorganizacional, para uma cultura de parcerias e redes e, especialmente, para o convívio com a participação direta da população (não apenas como beneficiária de programas mas como participante ativa e protagonista).

## 1.2. Políticas de habitação social e produção de espaços intraurbanos

No Item anterior desta Unidade, após uma visão inicial sobre o tema, tratamos de alguns elementos gerais de referência, presentes em um elenco diverso de iniciativas de promoção do desenvolvimento territorial.

Talvez você tenha notado que, entre os programas e projetos antes mencionados, apenas um é voltado precipuamente para locais de implantação de empreendimentos de habitação social: as experiências de DIST- Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios, promovidas pela Caixa Econômica Federal através da cooperação com organizações da sociedade civil e universidades. Trata-se de um conjunto de projetos promovidos diretamente em empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), tendo como participantes principais os seus próprios moradores.

Vale adiantar: são essas iniciativas que serão nossa base concreta de referência, de modo a subsidiar a reflexão sobre estratégias e caminhos relativos à gestão de empreendimentos habitacionais, ao longo da Unidade 2 desta disciplina.

Para esse esforço, uma condição preliminar está na contextualização mínima do programa habitacional em tela e, especialmente, das características mais marcantes de seu modo de operação e das realidades sociais ali geradas. Digo que é uma “condição preliminar”, pois somente assim começaremos a perceber a natureza e a magnitude dos desafios colocados para a gestão daqueles empreendimentos, à luz de uma visão de desenvolvimento territorial.

### 1.2.1 - A partir do ano 2000: marcos da política urbana e habitacional no Brasil

Seja qual for o ponto de vista, seja qual for a avaliação (sobre o que trataremos logo adiante), é unânime e quantitativamente eloquente a principalidade do Programa Minha Casa Minha Vida — que completou 10 anos em março de 2019 — na história da promoção habitacional para as populações de mais baixa renda, no Brasil. Populações forçosamente excluídas das alternativas de mercado, porém, como estabelece a Constituição brasileira, com o direito à moradia publicamente assegurado.

E, já que falamos da Constituição, vamos nos deter nela, para sucintamente mencionar outros marcos que a sucederam. A Emenda Constitucional 26, do ano 2000, inseriu o direito à moradia no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, aquele que estabelece direta e sinteticamente os direitos sociais. Não que o tema estivesse ausente da carta constitucional, pois os artigos 182 e 183 já abordavam a política urbana e habitacional. Apenas ainda não integrava o rol dos direitos básicos de cidadania.

O marco seguinte, no âmbito da legislação, consistiu na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que estabeleceu parâmetros básicos como a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

No ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com a função de articular e integrar as políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, a partir de uma perspectiva democrática, descentralizada e com participação popular.

Como desdobramento das novas condições político-institucionais foram realizadas conferências nos três âmbitos federativos, instituído o Conselho das Cidades e aprovada a Política Nacional de Habitação, em 2004, com o objetivo de promover condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, para todos os segmentos sociais, especialmente para a população de baixa renda. Ali era explicitado que o direito à moradia ia além da casa, envolvendo o acesso a infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos e sociais (BRASIL, 2004, p 12).

Em 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), direcionado à promoção da moradia digna para a população de menor renda.

E ao final de 2009 foi lançado o programa Minha Casa Minha Vida, cujo alcance, importância e impacto nós iremos tratar com especial atenção, pois é a partir dele que são gerados os empreendimentos de habitação social que estão no foco da presente disciplina.

A linha do tempo a seguir, que trazemos de Raniere (2017), nos permite visualizar as principais referências da política urbana e habitacional desde o início do presente século, no Brasil.



Figura 1 - Linha do tempo do novo período das políticas habitacionais no Brasil  
Fonte: Raniere (2017)

### 1.2.2 - O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): quantidades e qualidades

É bem possível que sim, mas não tenho certeza que seja de seu conhecimento, pois o fato não teve muito alarde: em março de 2019 o Programa Minha Casa Minha Vida completou 10 anos de atuação. Essa é seguramente uma história para contar, de um modo ou de outro, ainda que muito pouco aqui.

Os números “não falam por si”, mas são dignos de registro: neste período foi contratada a construção de 5,5 milhões de unidades habitacionais, das quais 4 milhões foram entregues para um contingente de 16 milhões de pessoas. Imagine toda a população do município de São Paulo e adicione toda a população do município de Salvador: teríamos um número de habitantes menor que o das unidades habitacionais geradas pelo MCMV.

Já em oito anos de existência o programa havia ultrapassado o quantitativo de 22 anos da era militar: entre 1964 e 1986, sob a égide do Banco Nacional de Habitação (BNH), foram construídos 4,43 milhões de imóveis. E o que aqui é mais relevante: o programa MCMV atendeu em grandes proporções famílias de muito baixa renda, historicamente excluídas dos financiamentos para aquisição da casa própria.

Vamos ser mais precisos: segundo dados oficiais, divulgados em audiência pública pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (criado em 2019, com a incorporação dos extintos Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades), a faixa de mais baixa renda familiar — até R\$ 1.800 mensais — correspondeu a 1,9 milhões de unidades contratadas, portanto 35% do total.

Sobre o que acabamos de mencionar, vale chamar a atenção para dois pontos:

- Para a faixa de mais baixa renda, os subsídios até o primeiro semestre de 2019 poderiam chegar a 90% do valor do imóvel.
- Esta faixa mais subsidiada teve extraordinária redução desde 2015, ano em que mais claramente se evidenciou a magnitude do déficit fiscal e quando os recursos orçamentários previstos foram bloqueados em grandes proporções (na habitação e em diversas outras áreas).

Mas voltemos, por um minuto, às origens do programa Minha Casa Minha Vida.

Vamos, especialmente, lembrar que seu surgimento é inseparável da crise econômica global que eclodiu em 2008, como foi explicitado pelo então governo federal. No caso brasileiro, a estratégia adotada foi de natureza anticíclica: reagir à crise mundial com incremento do investimento público, ao inverso das medidas contracionistas adotadas na grande maioria dos outros países. Essa estratégia incluiu, destacadamente, o estímulo a uma política industrial com grande ênfase na habitação. Juntaram-se, nessa linha de ação, três aspectos combinados: contribuir para um choque de aquecimento na economia; gerar empregos em grande escala (especialmente a partir da construção civil) e propiciar a oferta de moradia, sobretudo para a população de mais baixa renda, com altíssimo volume e velocidade. “Um milhão de casas por ano”, foi o parâmetro então estabelecido.

E o Programa Minha Casa Minha Vida foi formulado, lançado e de fato se pôs a rodar, atingindo números bem próximos ao almejado, especialmente nos seus primeiros cinco anos, tornando-se a mais robusta ação de política habitacional em toda a nossa história.

Pois bem: há pouco, no tópico 1.2.1, você viu a figura de uma linha do tempo, aqui reproduzida de Raniere (2017). Seria, contudo, uma ilusão de ótica se associássemos intuitivamente aquela figura a uma linha evolutiva e ascendente na promoção articulada de políticas urbanas e habitacionais. Ou, em outras palavras, a um círculo virtuoso, uma espiral de conquistas na qual a implantação do MCMV seria o coroamento de uma jornada de avanços e realizações no tocante ao direito à moradia e à cidade.

A rigor, não foi reconhecidamente assim que tudo se passou. Veremos um pouco sobre isto agora, já com um foco um pouco mais estendido e, por assim dizer, mais qualitativo.

Alguns pontos merecem ser inicialmente destacados:

- Os mecanismos de participação social previstos nos marcos regulatórios e no SNHIS, como os conselhos de habitação e de cidades, não foram incorporados ao desenho e à implementação efetiva do MCMV, como espaços compartilhados de elaboração e decisão.
- O programa, ao ser iniciado, não apresentava sintonia com o arcabouço legal criado nos anos anteriores e com a própria visão de política urbana integrada que sustentou a criação do Ministério das Cidades.
- O grande volume de recursos destinados à produção habitacional não trouxe consigo o estímulo à adoção de medidas de política fundiária e alocação de terras para a moradia dos segmentos de mais baixa renda.
- O Programa, especialmente na sua fase inicial (MCMV 1), não garantia a realização básica do direito à moradia (já antes expressamente definido como parte do direito à cidade), pela ausência de definição de parâmetros mínimos de atendimento por equipamentos públicos e serviços urbanos.

Com o objetivo de avaliar programa, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério das Cidades lançaram em 2012 um edital de pesquisa. As equipes contempladas (basicamente integrantes de centros de pesquisa de grandes universidades) formaram a Rede Cidade e Moradia e avaliaram empreendimentos em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. O universo pesquisado correspondia a operações contratadas até o final de 2012, ainda que entregues em anos posteriores.

### Saiba mais!

Recomendo que você venha, quando possível, acessar os resultados das pesquisas e avaliações realizadas pela Rede Cidade e Moradia. Destacamos aqui a pesquisa que serviu de referência principal, aquela realizada pela FAU/USP. Veja o link:

- [http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_Pesquisa\\_MCMV\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf)

São muitas as conclusões e resultados dessas pesquisas, realizadas de modo bastante profundo e minucioso. Aqui destacaremos alguns elementos-chave, a partir do Relatório produzido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo (FAU/USP) e da Nota Pública assinada pelas 11 instituições, envolvendo mais de 150 pesquisadores.

A partir da análise dos diversos estudos de caso, foi afirmado que o programa apresenta tanto avanços significativos (sobretudo pela viabilização de unidades habitacionais para famílias de muito baixa renda, o que comprovadamente ocorreu) quanto graves e agudos problemas, como os a seguir mencionados.

Foi identificado que o programa apresentava uma série de pontos críticos de caráter estrutural, particularmente no tocante à qualidade da inserção urbana de seus empreendimentos.

Conforme as pesquisas indicaram, o desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação social, levou ao protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos, tornando a inserção urbana dos empreendimentos uma questão praticamente ausente.

Assim, o padrão de localização dos empreendimentos do MCMV correspondeu a parques habitacionais em periferias longínquas e subequipadas, com condições precárias de acesso aos serviços e à vida da cidade.

Com efeito, a lógica de maximização dos ganhos das empresas privadas atuantes nesse segmento foi a principal condicionante do modo como os terrenos foram escolhidos e de como os empreendimentos foram desenvolvidos: terrenos de muito baixo custo, padronização dos projetos, grande escala de produção e encurtamento do tempo de execução das obras.

Proliferaram assim megaempreendimentos. Conforme avaliado, embora com impactos urbanísticos muitas vezes desastrosos, os grandes conjuntos possibilitaram ganhos de escala significativos, sendo convenientes sobretudo para as construtoras (FAU/USP, 2014, p.12).

Para além deste ponto crítico, considerado central, vale menção a alguns aspectos relevantes que foram objeto de avaliação por parte dos moradores, no âmbito da pesquisa realizada, relacionados à infraestrutura básica e ao acesso a serviços essenciais. Veja aqui, do ponto de vista dos moradores, o que melhorou e o que piorou, no exemplo de grandes empreendimentos pesquisados em quatro municípios do estado de São Paulo: a capital, Campinas, Osasco e Hortolândia (FAU/USP, 2014, p.121).

As tabelas a seguir revelaram que, se houve maior satisfação com a infraestrutura básica, registrou-se por outro lado insatisfação crescente com o acesso a serviços e equipamentos públicos.

Serviço	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Rede de Esgoto	49.7	8.4	41.5	0.4
Pavimentação	47.4	15.2	36.5	1.0
Coleta de Lixo	40.2	11.3	47.8	0.6
Iluminação Pública	38.0	19.1	42.2	0.8
Calçadas	36.7	28.5	34	0.9
Energia Elétrica	35.4	7.2	57	0.4
Fornecimento de Água	32.8	20	46.9	0.3

Tabela 1: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior.  
Serviços cujo atendimento melhorou.  
Fonte: FAU/USP. 2014

Serviço	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Acesso ao comércio	21.2	61.2	17.1	0.5
Acesso ao trabalho	20.5	44.7	29.4	5.4
Acesso à equip. e serviços sociais	20.1	44.0	33.5	2.4
Policimento	26.8	39.9	31.5	1.8
Transporte Público	30.2	38.7	30.0	1.1
Acesso à escola	26.9	35.9	27.7	9.5
Correios	22.3	33.7	42.9	1.2

Tabela 2: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior.  
Serviços cujo atendimento piorou.  
Fonte: FAU/USP. 2014

Diversos outros aspectos foram tratados nas pesquisas então realizadas em seis estados do Brasil, alguns deles sintetizados na Nota Pública lançada no início de 2015, aqui já referida. Ao menos dois aspectos valem menção complementar aqui.

O primeiro aspecto diz respeito à presença massiva de conjuntos monofuncionais, devido ao impedimento ou a dificuldades para a viabilização de usos complementares ao uso residencial, como o desenvolvimento de atividades para geração de renda, especialmente na primeira fase do programa.

O segundo aspecto que destacamos é a crítica, expressa na Nota, à adoção em larga escala da forma condomínio, que acarreta uma série de problemas de caráter cultural, econômico e de gestão, além de desobrigar o poder público municipal de ações de qualificação de áreas coletivas, como ocorreria na forma loteamento. As pesquisas verificaram, em vários casos estudados, o colapso da gestão condominial, por conta dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos diversos. A Nota Pública acrescenta ainda que, “na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes”. (REDE CIDADE E MORADIA, 2015, p.3)

Por fim, voltando ao ponto crítico central, a Nota salienta que um programa habitacional desvinculado de uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte veio a gerar “péssimas inserções urbanas, correndo o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das contratações, novos territórios de guetificação e segregação social”. (REDE CIDADE E MORADIA, 2015, p.3).

### 1.2.3 - MCMV: Propostas e Redesenhos

A busca de “correções” ou “aperfeiçoamentos” no MCMV não vem de hoje. Já havia começado depois do primeiro milhão de unidades habitacionais construídas e entregues, prosseguiu até o MCMV 2 em 2011 e se intensificou até 2014, antes do lançamento de terceira fase do Programa, o MCMV 3, em março de 2016.

Aí já estávamos não mais na crise mundial, mas na crise brasileira — déficit público agudo, recessão, desemprego e tudo mais que temos vivenciado. Mas, fique tranquilo, este não é nosso tema. Deixemos para os economistas e os não economistas, como eu, em outros momentos. Como sabemos, opiniões não faltarão. E fatos também não faltaram, como a grande queda dos recursos públicos disponibilizados para a população de mais baixa renda (a Faixa 1 do programa) já em 2015, como antes mencionamos.



Para nossa percepção, o que importa agora é salientar alguns pontos focais das proposições de mudança no MCMV, que foram tomando corpo nos seus primeiros cinco anos de implantação. Mudanças que, em boa parte, remetem aonexo entre política habitacional e política urbana e que, já adiantando a você, foram em parte oficialmente consideradas e incorporadas ao desenho (ao desenho, vale salientar) da terceira etapa do programa, lançada em 2016.

Desde 2011, e mais acentuadamente a partir de 2013, o governo federal — pelo Ministério das Cidades — editou uma série de decretos e portarias que adicionaram exigências relativas à localização e ao atendimento por equipamentos e serviços básicos na implantação de novos empreendimentos habitacionais, no âmbito do MCMV. Que equipamentos e serviços? Unidades de ensino fundamental, saúde, assistência social, equipamentos de lazer, linhas regulares de transporte público ou coletivo, comércio e serviços de caráter local e assim por diante.

De acordo com a avaliação aqui citada, “essas normativas representaram grande avanço” (FAU/USP, 2014, p. 121), na medida em que passaram a reconhecer que um programa habitacional com tamanha dimensão não poderia focar apenas na produção de unidades habitacionais. “A casa passa a ser entendida como mais do que um teto e quatro paredes, dando lugar a uma compreensão da moradia como espaço de reprodução da vida cotidiana, que carece de uma série de condições para se realizar” (FAU/USP, 2014, p.121)”. Definiu-se assim, nas normas e na reserva de uma parcela dos recursos previstos nas novas contratações, que o poder público passaria a assumir responsabilidade pela provisão destes serviços básicos.

Porém, muito do que era exigido não foi de fato realizado pelos entes públicos (sobretudo os governos municipais) envolvidos nos instrumentos de compromisso criados.

Já que estamos falando de avaliações e propostas, quero compartilhar com você alguns momentos que testemunhei. É apenas uma parte do que aconteceu, mas seguramente uma parte relevante.

Destaco, aqui, a Oficina Diálogos para avançar nos programas de Habitação de Interesse Social, realizada em julho de 2014, em Brasília, da qual tive a oportunidade de ser o relator.

A Oficina contou com a participação de 180 representantes de diversos segmentos envolvidos com programas de Habitação de Interesse Social (HIS): governos federal, estaduais e municipais; legislativo; setor privado; centros de pesquisa; movimentos sociais e entidades da sociedade civil.

Ao que pude averiguar, o relatório-síntese não está disponível na internet, embora esteja na bibliografia relacionada ao final desta publicação. Mas, para ajudar no seu entendimento, trago aqui algumas afirmações oficiais e apenas um pouco das proposições vindas dos participantes daquele evento.

Conforme então expresso pela Presidência da CAIXA, havia a necessidade de articular o alcance massivo, realizado em proporções inéditas, com aspectos qualitativos que remetem à democratização das cidades e ao papel fundamental do poder público, nos estados e municípios. Foi acentuada, assim, a importância da inserção urbana adequada e da oferta de serviços públicos de qualidade, revertendo a lógica de segregação espacial, reservando áreas para as habitações de interesse social e valorizando a legislação urbanística para democratizar o acesso à terra urbana (CAIXA/MCidades, 2014, p.3).

Por sua vez, o Ministério das Cidades salientou o desafio estratégico de avançar na qualidade arquitetônica e urbanística e na sustentabilidade social, econômica e ambiental dos territórios do MCMV. Nessa perspectiva, destacou alguns ajustes para a terceira etapa do programa, tais como: a especificação de critérios para a inserção urbana, a responsabilização dos municípios (face a compromissos previamente assumidos e contratualizados) e o aprimoramento do trabalho social, desenvolvendo as potencialidades dos territórios onde se situam os empreendimentos, percebidos como espaços de oportunidades (CAIXA/MCidades, 2014, p. 4).

Sobre diversos temas associados ao MCMV, tratou-se ali de diretrizes, propostas de ação, desafios e encaminhamentos. Da análise deste amplo repertório, extraí 10 pontos propositivos:

1. Definir critérios de “boa inserção urbana”, estabelecendo parâmetros de controle destes critérios.
2. Financiar empreendimentos cuja inserção urbana não implique investimentos dos entes federativos que não possam ser cumpridos.
3. Criar mecanismos que considerem a densidade urbana do entorno do empreendimento (além do incentivo à ocupação de áreas urbanas centrais).
4. Qualificar os projetos arquitetônicos, definindo critérios e estabelecendo metodologia de pontuação pela qualidade (seguindo o princípio de que “o projeto se adapta ao usuário e não o usuário ao projeto”).
5. Possibilitar “os comércios” nos empreendimentos (incluindo pequenos empreendimentos familiares ou coletivos e destinação de áreas para atividades comerciais).

6. Tornar obrigatória a apresentação de projeto de paisagismo.
7. Valorizar a dimensão ambiental nos processos de avaliação de projetos.
8. Valorizar e restaurar o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, especialmente quanto a trazer os conselhos estaduais e municipais como atores obrigatórios na execução do programa (e, especificamente, validar a concepção dos projetos e dos empreendimentos em instâncias participativas).
9. No âmbito do território, conjugar a participação comunitária e a articulação institucional no planejamento do desenvolvimento socioterritorial.
10. Fomentar ações de desenvolvimento territorial na pós-ocupação, tendo como dimensões interligadas a governança local compartilhada (comunitária-institucional), a dinamização econômica (geração de trabalho e renda, inclusão produtiva, microarranjos econômicos locais), a promoção sociocultural e a gestão ambiental do território.

Em março de 2016, cerca de 21 meses após o evento que acabamos de destacar, foi lançada a terceira fase do programa (MCMV 3), com a previsão de construção de mais dois milhões de moradias até o final de 2018. Embora a maior parte deste montante tenha sido alcançada, mesmo com a mudança do governo federal, as contratações concentraram-se fortemente nas faixas de maior renda familiar (acima de R\$ 4 mil mensais), em função da crise fiscal e da drástica redução dos subsídios.

Ainda assim, cabe mencionar algumas das mudanças efetuadas no desenho do programa (BRASIL, 2016):

- Melhorias de qualidade dos novos imóveis quanto ao isolamento térmico e acústico (problema também bastante apontado pelos moradores anteriores), além de itens associados à redução do consumo de água e energia.
- Arborização obrigatória, com parâmetros específicos definidos.
- Realização dos novos projetos na forma de loteamentos, ou seja, todas as ruas deverão ser públicas e conectadas com o restante do bairro ou da cidade, tendo em vista maior conforto, segurança e integração de serviços.
- Qualificação prévia das propostas apresentadas pelas construtoras, a serem pontuadas e priorizadas segundo diversos critérios, entre os quais a melhor inserção urbana.

Já em junho de 2019, com o novo governo federal, todo o MCMV encontrava-se em processo de reformulação, estando até aquele momento não definido seu redesenho e, possivelmente, o novo nome ou nova “marca” do programa.

### 1.2.4 – A criação de novos espaços urbanos e seus desafios

Para os nossos fins, o mais importante é destacar que a política habitacional posta em marcha, através do MCMV, foi fortemente geradora de novos ambientes de vida e convivência, com características absolutamente singulares.

Os grandes empreendimentos habitacionais foram ocupados (via sorteio ou transferência) por pessoas originadas não apenas dos mais diferentes lugares (frequentemente distantes da nova moradia mas próximas de áreas mais povoadas e urbanizadas), como das mais diferentes situações de moradia (um cômodo atulhado de gente, um teto por favor de parentes, um barraco em área de risco, um aluguel que não cabia no dinheiro que quase não havia, e assim por diante). Enfim: os grandes conjuntos correspondem a espaços que passaram a ser densamente povoados por famílias vindas das mais diferentes realidades e culturas (SOARES, 2017).

#### Atenção!

A despeito de todos os problemas antes mencionados (e, também, devido a estes problemas), como bem expressou Raniere (2017, p. 55): “não se pode desconsiderar os contingentes de população que, deslocados dos seus locais de origem, hoje habitam os territórios do Minha Casa, Minha Vida”. É ali que se coloca a necessidade de construção de caminhos e que se situa o nosso tema, a gestão de empreendimentos habitacionais sob uma perspectiva de desenvolvimento territorial.

Alinhamo-nos aqui com as formulações de Raniere (2017), que coloca a política habitacional (no caso, o MCMV) como produtora de novos espaços intraurbanos, especialmente quando tratamos das famílias de mais baixa renda, a denominada Faixa 1 do programa.

Diferentemente de favelas e periferias constituídas ao longo de uma história de bloqueio de alternativas, aqui nos defrontamos com territórios resultantes da política habitacional largamente implementada no Brasil, especialmente entre 2009 e 2015.

Tendo como foco os segmentos sociais de mais baixa renda, vale acentuar que nesses territórios vivem quase 2 milhões de famílias, algo próximo a 8 milhões de pessoas.

## Síntese da Unidade

Introduzimos a Unidade 1, falando de duas linhas paralelas fadadas a, em algum momento, se encontrarem.

Creio que agora isso vai ganhando mais sentido. E que esta breve síntese também ajude na sua percepção sobre a razão de ser deste percurso: trazeremos uma abordagem do desenvolvimento territorial como uma espécie de lupa para melhor perceber os desafios da gestão dos empreendimentos habitacionais aqui em foco.

Em outras palavras: no Item 1, a intenção foi gerar referências de desenvolvimento territorial para que, diante do Item 2, pudéssemos começar a cotejar essa visão mais ampla com a realidade do universo tratado: os empreendimentos de habitação social, especialmente aqueles onde passaram a viver as famílias de mais baixa renda que ingressaram no programa Minha Casa Minha Vida.

Vamos recuperar bem sinteticamente o que tratamos nesta Unidade.

Ao início sugerimos um primeiro farol ou, ao menos, uma lanterna para abrir a navegação, conforme a visão que trago sobre o tema do desenvolvimento territorial.

Logo após, lidamos com elementos de referência que considero substanciais e úteis para que melhor pudéssemos, no caminho, ter o primeiro encontro com o cerne desta disciplina: a gestão de empreendimentos habitacionais à luz do desenvolvimento territorial.

Mas o que seriam tais empreendimentos? Quais as suas características predominantes? São questões que requerem um conhecimento básico do principal programa de habitação social da nossa história (o programa Minha Casa Minha Vida), cujos efeitos são de largo alcance e forte impacto. São, pois, dos empreendimentos habitacionais ali gerados que continuaremos a tratar nesta disciplina. Ali onde passaram a viver cerca de 8 milhões de pessoas.

Trouxemos, assim, avaliações dos efeitos da política habitacional, compartilhadas por pesquisadores, gestores e outras partes envolvidas, de modo a percebermos a magnitude dos desafios ligados ao surgimento desses novos espaços intraurbanos (periurbanos, a rigor). Desafios que são bases de referência para a busca de saídas e alternativas para seu desenvolvimento, tema da nossa Unidade 2.

## Unidade II - Experiências Reais: Obstáculos E Caminhos



Na Unidade 1, caminhamos por duas trilhas (ou duas linhas paralelas, como dissemos), cujo encontro foi anunciado, antevisto e até percebido, mas que só nesta Unidade 2 se realiza. Referimo-nos ao encontro da visão do desenvolvimento territorial com a realidade dos empreendimentos de habitação social gerados pelo programa Minha Casa Minha Vida, particularmente no segmento que envolve as populações de mais baixa renda.

Ainda na Unidade 1, chegamos à percepção de que a política habitacional produziu novos territórios (na forma de gigantescos empreendimentos), marcados predominantemente por traços como: a precariedade da inserção urbana, a alta densidade e quantidade populacional, a restrição de acesso a equipamentos e serviços e a ausência de vínculos de identidade, pertencimento e comunidade.

E o desafio aqui trazido não foi de menor proporção: identificar alternativas de gestão desses empreendimentos à luz de uma visão de desenvolvimento territorial, com tudo que isso significa (e com os elementos que trouxemos desde o início da Unidade anterior).

Que alternativas podem ser abertas, que tipo de desenvolvimento pode emergir de suas realidades, qual o papel dos moradores como gestores fundamentais desse processo? E os demais atores institucionais, sociais, econômicos? Como podem ser criadas oportunidades, perspectivas de ação imediata e mapas de futuros desejados? Não direi que a Unidade 2 fornecerá respostas, mas que, no mínimo, nos ajudará a pensar em trajetos e direções para enfrentar o tamanho dos desafios identificados.

## 2.1 - Identificação de experiências em empreendimentos do MCMV

Entre 2013 e 2014, a partir do Fundo Socioambiental da CAIXA (FSA CAIXA), foram impulsionadas, em caráter piloto, parcerias com entidades especializadas para a realização de projetos de DIST em territórios situados nas cinco grandes regiões brasileiras. Em 2016, foi viabilizado um novo conjunto de projetos. Tais projetos, como traço comum às duas fases, atuam em contextos de pós-ocupação de empreendimentos habitacionais destinados às populações de mais baixa renda, no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida.

Aonde isto ocorreu? Qual a dimensão dos empreendimentos e territórios envolvidos? Veja, resumidamente, nos quadros a seguir.

Município	UF	Nº de Empreendimentos Habitacionais	Nº de Unidades Habitacionais
Arapiraca	AL	1	1.868
Itanhaém	SP	1	2.580
Campinas	SP	1	2.380
Goiânia	GO	1	1.808
Londrina	PR	1	2.712
Manaus	AM	1	3.511
Queimados	RJ	1	1.500
Salvador	BA	1	2.400
Rio Branco	AC	1	1.617
Uberlândia	MG	1	3.632

Tabela 3 - Locais de implementação de Projetos DIST (Fase 1)

Observamos em primeiro lugar, que os projetos de apoio ao desenvolvimento territorial foram desencadeados, na primeira fase, em nove unidades da federação, distribuídas nas cinco grandes regiões do país. Cada projeto tinha como ambiente de implantação um grande empreendimento habitacional, envolvendo contingentes populacionais entre 6 mil a mais de 14 mil moradores.



EH Bosque das Bromélias (Salvador/BA)

Já a segunda fase, iniciada em 2016, concentrou-se em dois estados do Sudeste e quatro do Nordeste, porém com um raio de abrangência bastante ampliado. Cada projeto veio a incluir (salvo no caso de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais) um conjunto de empreendimentos em cada município, envolvendo no total um contingente de quase 140 mil moradores.

Município	UF	Nº de Empreendimentos Habitacionais	Nº de Unidades Habitacionais
Campinas	SP	3	6.888
Fortaleza	CE	9	8.984
Lauro de Freitas	BA	4	1.873
Ribeirão das Neves	MG	1	1.640
Rio Largo	AL	14	11.203
São José do Ribamar	MA	10	4.051

Tabela 4 - Locais de implementação de Projetos DIST (Fase 2)

Vale perguntar: como foram selecionados os empreendimentos habitacionais nas duas fases de implantação do DIST? Dentro do conjunto de passos e procedimentos ali contidos, dois merecem nossa especial menção:

- A identificação dos empreendimentos habitacionais com maior quantidade de reclamações no “De Olho na Qualidade”, canal de ouvidoria do MCMV na CAIXA.



EH Valdriosa (Queimados/RJ)

- A avaliação dos empreendimentos a partir de variáveis físicas, sociais, ambientais e econômicas, com ênfase nas vulnerabilidades identificadas em cada variável.

É importante enfatizar este ponto, onde duas palavras saltam aos nossos olhos: “reclamações” e “vulnerabilidades”. Isso significa que os critérios de seleção envolviam, não as potencialidades (como por exemplo o nível de organização local e o apoio expresso dos governos municipais), mas os fatores críticos, as situações de risco, o volume de problemas detectados. Ao desafio associado à precária inserção urbana dos empreendimentos, foram adicionados os desafios vinculados aos pontos fracos dos empreendimentos selecionados, engrossando “o caldo de dificuldades” com os quais todos os projetos se defrontariam.

É, portanto, nesse contexto de desafios e dificuldades que foram propostos e implementados projetos de desenvolvimento territorial. Ainda que os projetos apresentem metodologias específicas e percursos diferenciados, há aspectos recorrentes e relevantes que destacaremos no item seguinte, como estratégias de desenvolvimento e gestão de empreendimentos de habitação social.

Antes de entrarmos nas estratégias, veja com atenção as duas últimas fotos de exemplos de empreendimentos habitacionais que estamos a nos referir, locais de implementação dos projetos DIST em sua primeira fase. E, quando puder, busque imagens aéreas e panorâmicas desses empreendimentos, na internet.

## 2.2. Estratégias de desenvolvimento e gestão de empreendimentos habitacionais

Daqui em diante, a base de conteúdos está no conhecimento gerado pelos projetos que acabo de mencionar e pelos agentes institucionais e sociais neles envolvidos.

Alguns elementos ali colhidos e refletidos — ao longo da minha participação como consultor do PNUD — serão, pois, nossa referência. Tenha certeza de que não são ideias solitárias, mas por muitos atores compartilhadas.

As estratégias a seguir expressas representam parte essencial de tudo que você está lendo aqui. Carregam, como você verá, um caráter propositivo, porém alicerçado em iniciativas concretamente realizadas.

Vamos então destacar cinco tópicos.

### 2.2.1 - Construção do protagonismo local

A construção do protagonismo local — entendido como a constituição progressiva dos atores territoriais como criadores do seu próprio projeto de mudanças, como sujeitos do processo de desenvolvimento — é um caminho estratégico a ser fortemente salientado no apoio ao desenvolvimento dos territórios aqui em foco.

Há uma convergência de ensinamentos para a seguinte chave: valorizar os talentos, interesses e motivações capazes de conectar os agentes e impulsionar suas ações. Em outras palavras: trazer à tona os ativos locais — e não apenas as demandas, as faltas, as carências.

#### Atenção!

O estabelecimento de relações de confiança não se produz pela simples criação de espaços rotulados como “participativos” (e você já bem sabe da banalização deste termo). A abordagem deve ensejar, de forma claramente identificável, a efetiva desconcentração do poder de decisão e ação dos agentes locais sobre suas realidades.

Observe que há aqui uma intencionalidade: a gestação de uma “comunidade que quer”. Sem dúvida, isto é desafiante, pois a característica geral dos empreendimentos de habitação social é a ausência de laços comunitários anteriores. E há ainda um cuidado a tomar, na ação de equipes técnicas de apoio, quanto à relação dos moradores com instituições e projetos



que “vêm de fora”: o temor de que esses processos sejam manipuladores parece impregnado na coletividade, que em geral se vê acionada para mera anuência diante de iniciativas sobre as quais não têm, na prática, qualquer controle.

Aspecto essencial é a atuação dos moradores em processos decisórios capazes de gerar realizações e desdobramentos factíveis. Mais do que a expressão da vontade da coletividade, está em jogo o desencadeamento de seu poder constituinte, o seu papel de protagonista e não de coadjuvante instrumental, em resumo: a capacidade comunitária de fazer acontecer.

É a partir dessas condições que resultados mais substantivos são alcançados. O reforço da iniciativa da comunidade tem sua tradução prática em (i) ações diretas que a própria localidade tem condições de implementar (“aquilo que pode ser feito a partir de agora”) e (ii) encaminhamentos concretos — planejar e articular demandas e propostas junto a instâncias de governo e a outros organismos (sociais, educacionais, empresariais). A presença destes dois processos — distintos, porém combinados — mostra-se fundamental.

Outro aspecto a destacar: quando se trata da participação social e comunitária, é importante não trabalhar com expectativas de que haveria “um grande contingente de pessoas com atuação contínua”, isto é, sempre presentes em todo o processo. As estratégias, de um modo ou outro, tendem a trabalhar com a ideia de nucleação. Ou seja: núcleos de animadores e multiplicadores capazes de impulsionar, em diferentes ocasiões, uma ampliação do envolvimento ativo dos moradores.

Vem sendo constatado, inclusive, que os próprios conteúdos e mecanismos de mobilização são mais efetivos quando definidos pelos próprios agentes locais que se colocam proativamente no cotidiano do processo de gestão territorial. Portanto, a tendência é que se combinem uma escala focal e continuada — núcleos de densidade e propulsão — com uma escala comunitária mais abrangente, que se expressa de modo intermitente ou associada a ações e projetos específicos, na pauta do desenvolvimento territorial posto em curso.

Em síntese, o protagonismo local não é algo já dado (e tampouco uma imagem meramente retórica), mas uma efetiva construção estratégica, um pilar sem o qual todo o processo de desenvolvimento territorial se esvai.

### 2.2.2 - Articulação Institucional

Vamos agora agregar um segundo pilar estratégico: juntamente com a construção do protagonismo dos atores locais, a dinamização dos empreendimentos territoriais requer a articulação com atores e instituições de diferentes naturezas: entes governamentais nas três esferas (especialmente a municipal), escolas, universidades, instituições do Sistema S, organizações da sociedade civil, empresas, organismos empresariais e outros parceiros potenciais.

No relacionamento com os entes governamentais, a experiência vem indicando com bastante nitidez as dificuldades e limitações enfrentadas, notadamente na esfera municipal: situações recorrentes de omissão da administração pública quanto àqueles territórios, manipulações políticas com finalidades autopromocionais e, mesmo, compromissos acordados e não cumpridos.

Todavia, a despeito de todos os obstáculos, são indicados alguns caminhos estratégicos nas interlocuções com entes governamentais e com outras instituições:

- A construção de agendas e planos de desenvolvimento que legitimem o diálogo com o poder público (tornando-se uma espécie de “cartão de visitas” do território).
- O desencadeamento de iniciativas e realizações concretas no território, cuja visibilidade impulsiona o interesse de coparticipação dos órgãos públicos.
- A divisão ampliada de responsabilidades e contrapartidas para a efetivação das propostas, envolvendo outras partes, além dos atores comunitários e governamentais.

- A participação direta, ativa e continuada de moradores nos contatos e reuniões com órgãos públicos (e demais organismos institucionais), dentro e fora do território, fortalecendo sua autonomia e capacidade de interlocução com as instâncias de governo e outros parceiros.

A constituição de parcerias adquire um novo patamar quando, além de relações bilaterais (isto é, relações com cada parceiro), propicia a articulação ampliada de atores em torno de ações baseadas nas prioridades definidas localmente. Esta é a diretriz e o desafio: nem dependência nem independência, mas estabelecimento de um campo de interlocuções que possibilita a configuração de dinâmicas de rede, tendo o território como base e referência de integração.

#### Atenção!

A tessitura de parcerias e redes requer a qualificação e ampliação da ação comunicativa dos atores territoriais, entre si e com diferentes interlocutores. É isto que, na prática, pode superar a dualidade entre o endógeno e o exógeno. E é também o que fortalece a atratividade do território como foco de compromissos e práticas, tanto para quem ali vive quanto para atores “externos” — governamentais, empresariais, educacionais, sociais — instados a interagir com o território e suas aspirações.

### 2.2.3 - Instâncias e instrumentos de gestão social do território

Após termos visto pilares estratégicos, como a construção do protagonismo local e a articulação institucional, convido você para examinarmos dois dispositivos que, associados a estes pilares, são altamente relevantes:

- I. A criação de ambiências e instâncias de governança territorial;
- II. A elaboração de instrumentos básicos de gestão como, notadamente, os diagnósticos e os planos estratégicos.

Estamos falando de uma construção evidentemente processual, que nasce da criação de espaços de conversação capazes de aglutinar propósitos e ações concretas. Nessa caminhada, tendem a se constituir ambiências iniciais — equipes, times, comissões, comitês, colegiados, grupos gestores ou outras denominações — que correspondem a dispositivos de nucleação do protagonismo local, capazes de evoluir para instâncias mais consolidadas, conduzidas pelos próprios atores locais e voltadas para a gestão social do território.



Fonte: DIST Manaus/AM

Trata-se, portanto, da criação de novas institucionalidades protagonizadas pelos atores territoriais, cuja formalização jurídica não constitui imperativo (e que, aliás, devem conviver e articular-se com instâncias formais existentes nos territórios, fortalecendo também sua integração). Quanto aos formatos específicos das novas institucionalidades (suas denominações, seus mecanismos de coordenação, suas ramificações), tal definição deve se dar forçosamente no âmbito das dinâmicas locais, e não ser estabelecida de modo apriorístico ou obrigatório.

A nova governança há de criar suas arquiteturas, seus arranjos criativos locais. O que importa é que suas condições — protagonismo local, capacidade de articulação de parcerias sintonizadas com o território, comunicação em bases comunitárias a se desenvolver, dinâmicas de rede que começam a florescer — venham a ser propiciadas. Mas o norte da metodologia é claro e seu “ponto de chegada” pode ser assim resumido: instância(s) comunitária(s) de governança territorial constituídas, reconhecidas e legitimadas no território e no relacionamento com parceiros institucionais.

Tal processo se constrói juntamente com (e alinha-se diretamente com) a implementação de dispositivos essenciais do ciclo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial: a elaboração e apropriação de diagnósticos e planos estratégicos.

As construções de diagnósticos e planos podem envolver múltiplas técnicas. O que cabe aqui é acentuar suas características essenciais.



Quanto aos Diagnósticos, quatro elementos metodológicos entrelaçados merecem destaque:

**A incorporação da inserção urbana no seu conteúdo:** Os diagnósticos devem envolver uma leitura integrada do território, no sentido de gerar um olhar para sua inserção no conjunto da região em que ele se encontra na cidade. Isso inclui um levantamento dos equipamentos e serviços públicos (como as redes de assistência, de educação, cultura, saúde, mobilidade e outros serviços), bem como sua disponibilidade para os moradores, abordando o próprio território considerado, o entorno imediato e a região como um todo. Trata-se de um elemento decisivo, tanto para os moradores quanto para os entes governamentais (notadamente os governos municipais).

**A articulação entre diagnóstico técnico e diagnóstico comunitário:** Além de diagnósticos técnicos realizados a partir de pesquisas diretas com os moradores é fundamental que seja ativada a expressão das percepções, desejos e interesses dos moradores. A conjunção entre estes dois aspectos pode ser denominada como um diagnóstico técnico-comunitário.

**A ênfase no mapeamento de ativos:** Em consonância com um traço essencial da estratégia, o diagnóstico do território inclui obrigatoriamente, além da identificação de necessidades, a identificação dos ativos locais (potencialidades, recursos, talentos, aptidões) a serem alavancados no decorrer da execução do projeto.

**A apropriação do processo e a comunicabilidade dos conteúdos:** É decisivo que haja a apropriação de todo o processo de diagnóstico pelos agentes locais, com a seletividade das questões orientadoras, de modo claramente distinto dos tradicionais diagnósticos descritivos, exaustivos e, normalmente, externos à percepção e à opinião dos atores locais. Os conteúdos gerados pelos diagnósticos devem ser entendidos, também, como ferramentas de comunicação, internamente ao território e junto às autoridades públicas e aos parceiros potenciais.

Quanto aos Planos Estratégicos, destacam-se também quatro aspectos essenciais, entre si relacionados:

**Visão de futuro compartilhada:** Sem prejuízo do estímulo a sonhos que podem adquirir tangibilidade mais imediata (o que é também importante e necessário, conforme evidenciado em diferentes experiências), é preciso dar à comunidade a oportunidade para que possa pensar o que espera para o futuro daquele território, em um horizonte temporal compatível com suas percepções,

mas que pode ser de dois, cinco a, até mesmo, 10 anos. Produzir esse exercício, facilitar a incorporação dessa lógica de pensamento — “o que queremos para o território lá na frente” — é um importante componente metodológico, pois cria referências mínimas para que se possa construir um “mapa de caminho para o futuro”, que é o significado essencial de um plano estratégico.

**Elaboração de um plano integrado:** É fundamental que os planos estratégicos não se confundam com uma listagem de demandas e reivindicações, mas que sejam de fato estratégicos, uma vez que se assentem sobre eixos aglutinadores concatenados em um conjunto coerente. Isso permite que, no percurso que se segue à sua construção, o plano seja uma referência compartilhada e constante, contribuindo para evitar (ou minimizar) a incidência de ações fragmentadas, avulsas, paralelas ou impregnadas de cunho meramente clientelístico — particularmente no relacionamento com os entes governamentais.

**Apropriação e comunicabilidade:** O plano — enquanto construção, enquanto produto — não pode estar apenas nas mentes de integrantes de uma equipe técnica apoiadora ou de um pequeno grupo local. Tanto quanto nos diagnósticos, mas aqui ainda mais intensamente, é importante que o plano seja não apenas assumido e reconhecido localmente, mas visto como um instrumento-chave de comunicação e interlocução com entes governamentais e demais parceiros institucionais. Naturalmente, o plano é concebido como um referencial dinâmico e atualizável, que necessita ser revisitado periodicamente. Planos rígidos e estáticos tornam-se facilmente sem vida, como peças engavetadas e esquecidas.

**Articulação entre plano estratégico e agenda local:** Os planos não se confundem com as agendas locais de execução imediata, embora devam estar com elas conectados. Essas conexões podem se dar sob diferentes padrões

processuais: agendas (ou projetos específicos) podem ser embriões de planos estratégicos, ou inversamente emanarem — como iniciativas de curto prazo — dos planos construídos ou, ainda, o que tende a ser pertinente, podem envolver uma combinação desses dois processos, isto é, agendas “antes” e “depois” dos planos. Essa

combinação entre o imediato e o mediato (o “ver para crer” e o “crer para ver”), sem que um substitua o outro, é também um aspecto metodológico fundamental.

### Refleta comigo!

Falamos da importância de diagnósticos e planos estratégicos para a gestão de empreendimentos habitacionais, na perspectiva do desenvolvimento territorial. Como você resumiria o que é mais decisivo para que estes instrumentos sejam de fato, apropriados e assumidos pelos agentes locais?

## 2.2.4 - Fortalecimento da identidade territorial, convívio de diferenças e gestão de conflitos

Estamos aqui a conversar sobre iniciativas de apoio ao desenvolvimento territorial em empreendimentos altamente adensados, com débil inserção urbana e onde a identificação com o local de moradia não está presente no imaginário social. Em vez de lugares que carregam vínculos históricos, afetivos e simbólicos para seus habitantes, são áreas de instauração de novas condições de vida e convivência, que representam um salto na biografia de quem ali passa a morar. Veja só o tamanho do desafio!

Coloca-se assim a necessidade, inerente a qualquer dinâmica de desenvolvimento territorial, de que se estimule um senso de pertencimento e — mais do que isso — que os moradores passem a se adonar daquele lugar, para que possam zelar por ele. Isso é o que permite que a população almeje a melhoria de vida ali, e não “ao conseguir sair dali”. A casa própria, enquanto patrimônio, não produz esse desejo por automatismo, conforme está amplamente evidenciado.

A construção dessa identidade está, portanto, inscrita no desafio metodológico. E qual é, essencialmente, o caminho que vem sendo apontado? Trabalhar a apropriação do lugar desenvolvendo ações capazes de, na prática, alimentar a interação, a confiança e a capacidade de iniciativa conjunta por parte de seus moradores.

Você deve se lembrar de que falamos, no início do presente tópico, na valorização dos ativos locais. Voltemos, pois, a esta abordagem: quando os talentos e aptidões dos diferentes membros de uma localidade são reconhecidos, aproveitados e compartilhados, as condições de relacionamento são também facilitadas. Quando o foco inicial está nos ativos internos, as condições de cooperação para o desenvolvimento (e a absorção de apoios e recursos externos) são significativamente favorecidas.

Mas já sabemos que isso não é simples ou trivial. O convívio de diferenças traz dificuldades que não podem ser negligenciadas. Uma vizinhança frágil, permeada

### Atenção!

Temos, desta situação, claras implicações: o investimento no fortalecimento da identidade territorial torna-se um componente estratégico altamente relevante. Um dos maiores obstáculos é o fato de que as pessoas, com trajetórias bastante diferenciadas, se veem colocadas em um lugar que é artificial na origem. Ações que ajudem a romper essa artificialidade e criar uma identidade mostram-se essenciais.

**GUAPURÁ**  
QUEM  
AMA  
CUIDA




Fonte: DIST Baixada Santista/SP

de barreiras físicas e simbólicas, tendente a reproduzir discriminações, produz uma situação que requer atenção especial. Fala-se muito em “comunidades”, mas, a rigor, o ethos de comunidade é também uma construção a estimular, de modo a gerar uma nova atmosfera territorial. São necessários mecanismos que promovam as relações entre pessoas com histórias muito diferentes e os laços de confiança, reforçando as ambiências de confraternização, os aspectos lúdicos e criativos, as técnicas de diálogo e escuta e outras ferramentas que propiciem um “sentimento de comunidade”.

Este tema articula-se claramente com o da gestão de conflitos. Vale dizer que a regulação de conflitos é um metabolismo inerente aos ambientes de desenvolvimento territorial, onde se busca que a lógica competitiva (ganhar-perder) não prevaleça sobre a força que está na própria sociodiversidade (como fator de vitalidade e não como móvel de discriminação), associada à lógica cooperativa da construção do tecido territorial. O protagonismo local, pilar aqui antes salientado, é sobretudo um protagonismo cooperativo.

Conflitos fazem parte do processo e só se tornam negativos (no limiar da exclusão, ou mesmo da transição para a violência) quando não canalizados ou regulados. É talvez desnecessário lembrar que não estamos falando de territórios plenamente ocupados pelo crime organizado (quadrilhas de narcotráfico ou milícias) e, assim, submetidos ao crivo das armas e das ameaças cotidianas. Situações estas que extrapolam qualquer estratégia ou metodologia, pois são (ou deveriam ser) casos de segurança pública, antes de tudo. Mas estamos tratando de ambientes onde um trabalho de desenvolvimento comunitário reúne condições mínimas de realização.

Pois bem. Há elementos aparentemente simples que, na prática, se mostraram de importância estratégica, tais como:

- a geração de ambientes de acolhimento, na promoção de qualquer encontro e atividade compartilhada;
- o reconhecimento e a não desqualificação do outro (a heteroestima);
- a redução das assimetrias internas;
- o estímulo à empatia (a capacidade de se colocar no lugar das outras pessoas);
- o fortalecimento de espaços de conversação e ação conjunta;
- a nutrição de novos relacionamentos e novos padrões de sociabilidade.

Podemos afirmar, à luz de diversas experiências concretas, que somente se a estratégia incluir posturas e dinâmicas assim direcionadas (e equipes técnicas capazes de operar estímulos e mediações) tudo mais pode avançar.

### 2.2.5 - Desenvolvimento de Capacidades

O desenvolvimento de capacidades (a partir da identificação de potencialidades, vocações, desejos e possibilidades dos moradores) é um componente estratégico decisivo no desenvolvimento territorial, especialmente no contexto dos empreendimentos de habitação social.

O que caracteriza este componente? O que podemos depreender das iniciativas que servem de base à nossa percepção? Gostaria de compartilhar com você, a seguir, alguns pontos que se mostram nitidamente relevantes.

#### O papel dos técnicos

Quando nos debruçamos sobre iniciativas de desenvolvimento territorial, como ocorreu em alguns empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (nossa referência aqui, vale sempre lembrar), logo percebemos que o papel essencial das equipes de apoio é atuar como animadores, facilitadores e mediadores. Sua ação pedagógica tem o sentido de estimular a escuta democrática e a motivação coletiva, de modo que as pessoas venham a se perceber como sujeitos criativos, capazes de cooperar e de conduzir, elas próprias, a gestão do desenvolvimento do território onde vivem.

#### A produção interativa do conhecimento

Elemento fundamental é a aprendizagem mútua entre os facilitadores externos e os atores locais, ou seja, uma perspectiva dialógica de troca e produção de conhecimentos. Na ótica que enfatiza o protagonismo local, o desenvolvimento de capacidades associa-se ao entendimento de que os conhecimentos são produzidos na interação com os atores territoriais (e não transferidos para esses atores).

A chave para o desenvolvimento de capacidades é enxergar o outro como capaz, e não como “atendido” ou “público-alvo”. Da parte das equipes técnicas, é fundamental que haja esta percepção antes mesmo da entrada no território.

Processos que vêm só para transferir conteúdos não desenvolvem capacidades. Há que primeiro reconhecer e valorizar o saber das pessoas que estão ali, para depois vir com um arcabouço que possa contribuir e complementar aquilo que as pessoas já trazem. A arte de fazer perguntas, nesse itinerário, é muito mais importante do que levar respostas e conteúdos prontos.

#### As oportunidades de ampliação de repertório

Um componente importante, no desenvolvimento de capacidades, é o que muitos chamam de ampliação de repertório. O que isto significa e envolve? Sobretudo a ampliação do raio de interações da parte dos agentes territoriais, o que inclui:

- desde o relacionamento alargado com outros moradores e agentes do próprio território (para além da rua, do quarteirão ou do condomínio, conforme o caso);
- até o contato com outros atores da cidade e, especialmente,
- com outras experiências e práticas que possam ser inspiradoras para as estratégias de desenvolvimento que estão sendo encetadas no local onde vivem.

#### Aprendizagem vivencial

É fundamental promover experiências vivenciais (aprender-fazendo), de modo que os atores se tornem mais facilmente capazes de reaplicar e facilitar processos de aprendizagem com outros segmentos da sua própria comunidade. A experiência vivida é a forma mais prática e sustentável de fazer com que as pessoas se desenvolvam e se transformem.

A aprendizagem vivencial incorpora, ainda, dois elementos-chave: o exercício continuado e a internalização de habilidades.

Especialmente na sua conexão com a gestão social do território, a formação é um componente que acompanha todo o processo, englobando a elaboração de diagnósticos, a formulação de propostas, a construção e execução de agendas locais e a construção de planos estratégicos.

A experiência e a vivência, ali, são fundamentais. Somente exercitando é possível, por exemplo, desenvolver as habilidades inerentes ao planejamento, como diagnosticar, concertar interesses (“então não vai ser isto, vai ser aquilo”), agir coletivamente, monitorar e aprender com a própria ação.

São, portanto, aprendizagens vivenciais, tanto internas entre os atores do território quando na relação deles com as instituições. Capacidades precisam ser exercitadas para, somente assim, serem internalizadas e mais profundamente instaladas.

### Campos de formação

O desenvolvimento de capacidades é um pilar transversal a todo o processo de desenvolvimento territorial, podendo incluir: a formação cidadã, no sentido mais abrangente, a formação para a gestão territorial, a formação de comunicadores, a qualificação profissional e empreendedora, a educação financeira, o acesso a práticas culturais (e de esporte e saúde) e à própria educação básica, a educação ambiental e outros temas que venham a se conectar com a dinamização do território a partir dos seus habitantes. Estamos, portanto, diante de um componente que se desdobra em diferentes campos de conteúdo.

Vamos aqui mencionar apenas três campos essenciais, certamente vinculados entre si. O primeiro mais sucintamente, os outros dois de forma um pouco mais extensa:

a) Formação de atores territoriais como gestores/líderes/mobilizadores

Corresponde, mais usualmente, a ciclos e práticas sistemáticas de capacitação/

#### Atenção!

Passar pela experiência da gestão de um conflito local é básico para que esta aprendizagem seja internalizada. Assim também é a experiência de dialogar com uma prefeitura, com diferentes secretarias. Quando se passa, diversas vezes, por tais vivências, internaliza-se um modo de fazer, que os atores territoriais vão aprimorando ao longo do tempo. Assim como o exercício de conquistas e frustrações, que vai ampliando a capacidade de lidar com ambas.

assessoria que se operam na própria gestão participativa do desenvolvimento territorial, com diversos tipos de dispositivos — cursos, oficinas prático-pedagógicas, encontros, eventos, jornadas. O foco está na formação dos próprios agentes locais como animadores, facilitadores e multiplicadores, fator que contribui para a superação da dependência em relação às equipes técnicas de apoio externo. Estamos, portanto, a falar não de uma formação para a gestão, mas de uma formação na gestão, claramente imbricada com os processos práticos de planejamento e implementação de ações no território.

b) Ações comunicativas e formação de comunicadores

Mais do que um campo de formações específicas (o que também é), a comunicação representa um componente transversal na criação de um ethos comunitário em empreendimentos habitacionais onde, como já destacamos, impera a fragmentação e simplesmente não existe o senso de pertencimento, identidade territorial e comunidade. Potencializar este senso é um desafio que requer o entendimento da comunicação em seu sentido mais amplo, como um ato de gestão relacional (SOARES, 2017). Essa visão, assim explicitada ou não, pode se traduzir em diversos eixos de atuação. Mas, na sua generalidade, diz respeito à promoção do diálogo entre os moradores, à sua capacidade de construção coletiva e produção de seus próprios conteúdos, à visibilidade das suas ações, a fruição dos ambientes de convívio, enfim: à sua autovalorização como cidadãos daquele lugar.

O que também as experiências vieram a apontar? O valor da presença do criativo e do lúdico nos encontros e processos interativos: o cinema, o teatro, a música, a dança, o jogo, a festa, a celebração. O vigor potencial das imagens: a fotografia, o vídeo, o desenho, os símbolos visuais do território e do cotidiano

das pessoas, a produção de uma iconografia local. O uso da internet, com seus dispositivos e aplicativos. E sobretudo, como já apontado, o nexo entre a mobilização e a ação prática, ao longo de um processo que combina comunicações individualizadas, em rede e mais ampliadamente presenciais, na apropriação transformadora dos espaços físicos de uso comum.

#### Atenção!

Mas comunicação, especialmente nos territórios aqui focalizados, é bem mais que o uso qualificado de mídias de qualquer espécie, como vimos: é todo um processo de diálogos e aproximações, instauração de espaços de convivência, constituição de vínculos identitários e criação de comunidade ali onde nada disso existia.

O desenvolvimento de capacidades específicas (isto é, a formação de comunicadores locais) inscreve-se nesse contexto mais amplo. Trata-se aqui da criação de condições para que os agentes locais se tornem produtores de conteúdos e sujeitos de comunicação, à medida que o processo avance (em vez de serem apenas o “público-alvo” de conteúdos postos a circular). As experiências mostram como os próprios agentes comunitários são capazes de sugerir e implementar modos de comunicação nos mais diversos veículos — jornais, boletins, murais, cartazes, websites e aplicativos, fanzines, bicicletas sonoras e, mesmo, rádios comunitárias.

#### c) Ampliação de públicos: encadeamentos e vínculos

Uma questão relevante diz respeito aos públicos, isto é, aos diferentes tipos de atores que, de um modo ou outro, estariam envolvidos em processos de aprendizagem dentro do nosso tema. Coloco para você a seguinte pergunta: estamos a tratar do desenvolvimento de capacidades de quem?

E já sugiro uma resposta: não apenas dos atores territoriais, mas também dos atores institucionais. Eis aqui um desafio expressivo, pois isto significa que o trabalho com as prefeituras e com outros atores institucionais não é só um trabalho de articulação. Ele tem a intencionalidade de ser um processo formativo que contribua para mudar, por exemplo, a forma daquela prefeitura ou secretaria se relacionar com os territórios aqui em tela.

Há, portanto, um empenho em articular os itinerários formativos tanto para dentro das comunidades quanto nas relações externas. Isso significa investir também nas instituições potencialmente parceiras, para que se possa entender o desenvolvimento territorial de modo convergente e, se não superar, ao menos reduzir a fragmentação institucional que impera, como bem sabemos.

Para todas as partes interessadas — para todos os que estão ou estarão a se envolver nas dinâmicas de desenvolvimento territorial — é requerida essa atitude de disposição para a troca e a aprendizagem. E é preciso criar oportunidades para que a troca ocorra, para que as diferentes linguagens encontrem seus terrenos de “tradução” e construção convergente.

Associada a essa perspectiva, ganha importância a geração de ambientes e situações que traduzam, na prática, a experiência de uma comunidade de aprendizagem entre atores de diferentes posições e inserções institucionais, juntamente com os atores do território. Ou seja: representantes da prefeitura, de diversos órgãos públicos, de organizações empresariais, da promotora pública e

#### Refleta comigo!

Como podemos relacionar a vivência na presente disciplina, e no nosso tema, com as considerações acima, que enfatizam uma “comunidade de aprendizagem” com diferentes públicos e instituições?

das equipes técnicas de apoio — diversos agentes que de alguma forma interagem com o território.

Em resumo: o que está em jogo é o manejo de ações formativas de modo a comportar as mais diversas composições e os mais distintos atores, ali incluídos técnicos e gestores públicos. Enfim, uma visão ampla e aberta da formação, que se articula com a necessidade de avanços na tessitura de parcerias e redes, bem como na convergência de compromissos com a perspectiva do desenvolvimento territorial.

## 2.3. Exemplos de realizações e novos desafios

### 2.3.1 – A fonte de exemplos

Nosso universo continua o mesmo: os empreendimentos de habitação social. Mais precisamente: os espaços intraurbanos (periurbanos, a rigor) criados pela política habitacional, no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, para as populações de mais baixa renda em todo o país.

E nossas lentes também continuam as mesmas, ao longo de toda a Unidade 2 da presente publicação: iniciativas de gestão dos empreendimentos habitacionais na perspectiva do desenvolvimento territorial. Mais precisamente, estamos a olhar para os projetos de apoio promovidos pelo FSA/CAIXA em parceria com instituições especializadas, a partir de 2014.

O que vamos trazer, neste momento? Algumas realizações dessa história tão viva e recente, sobretudo do período entre 2014 e início de 2017 que, como disse antes, testemunhei diretamente.

A fonte de exemplos corresponde à relação a seguir (experiências de DIST – primeira fase):

- Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH) - DIST Arapiraca/AL e DIST Goiânia/GO
- Instituto Elos - DIST Baixada Santista/SP
- Instituto Polis - Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - DIST Campinas/SP e DIST Londrina/PR
- Associação Nymuendaju - DIST Manaus/AM
- Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) - DIST Queimados/RJ

- Universidade Federal da Bahia (UFBA) - DIST Salvador/BA
- Ciranda - Cultura, Comunicação e Meio Ambiente - DIST Rio Branco/AC

Nossa ideia não é remeter à particularidade dos casos e suas trajetórias. Mas, sim, criar referências gerais a partir da prática. A seguir, você verá algumas formulações sintéticas quanto a ações apoiadas e realizadas em empreendimentos de habitação social, com imagens oriundas dos projetos mencionados. Dê uma boa olhada nas próximas páginas. Depois seguiremos a conversar.

### 2.3.2 - Realizações: para uma percepção sintética

#### Agentes Locais De Desenvolvimento Formados E Atuantes

Constituição de líderes/mobilizadores locais que passaram por formação sistemática (ciclos de formação envolvendo cursos, oficinas, intercâmbios de experiências, assessorias), vinculada à prática de gestão do desenvolvimento do território.

#### Instâncias Locais De Gestão Criadas

Instância(s) comunitária(s) de governança territorial constituídas, reconhecidas e legitimadas no território.



#### Diagnósticos Realizados

Diagnósticos de base técnica (pesquisas, mapeamentos) articulados com diagnósticos comunitários (percepções dos moradores) como instrumentos de gestão.



#### Planos De Desenvolvimento Territorial Construídos

Constituição de planos de desenvolvimento do território, sustentados pelas instâncias comunitárias locais.



### Parcerias Com Diferentes Setores Sendo Articuladas

Ações conjuntas com entes governamentais e outros organismos (sociais, empresariais, educacionais), a partir de propostas definidas pelos moradores.



### Empreendedorismo Local Fortalecido E Ampliado

Empreendimentos coletivos, conduzidos por moradores, constituídos e fortalecidos;

Estruturas de Incubação de empreendimentos criadas e operantes.



### Acesso À Educação Financeira E A Recursos Financeiros

Educação financeira para moradores, gestores ou empreendedores locais e acesso a financiamentos não reembolsáveis (fundos-semente) ou reembolsáveis (crédito produtivo, fundos rotativos, bancos comunitários).



Exemplos:

- Formação em Orçamento Familiar (Salvador-BA)
- Consultorias em Gestão Financeira e Fundo-Semente para Empreendimentos (Baixada Santista-SP)
- Implantação do Fundo de Crédito Solidário (Manaus-AM)
- Constituição do Banco Comunitário Brisa do Lago (Arapiraca-AL)

### Práticas Artístico-Culturais Acessadas E Promovidas Pelos Agentes Locais

Geração de oportunidades para os moradores, não apenas de acesso a manifestações de arte-cultura, como espectadores, mas também de envolvimento ativo na aprendizagem e na condução de práticas em diversos segmentos (como artes visuais, teatro, cinema, dança e música).



### Agentes Locais Constituídos Como Comunicadores

Formação de comunicadores e sistemas de comunicação comunitária, possibilitando ações comunicativas (com meios virtuais e presenciais) com o protagonismo dos moradores e seu papel ativo como sujeitos de comunicação.

### Empreendimentos Socioculturais Criados No Território

Constituição e operacionalização de empreendimentos socioculturais coletivos, planejados e conduzidos por atores locais.

Associação Comunitária de Comunicação do Residencial do Viver Melhor I - Jornal "Melhor Informado" e Rádio Comunitária (Manaus - AM)

Cineclube/Grupo de Produção de Audiovisual (Salvador - BA)

Rádio Comunitária (Salvador - BA)

Empreendimento Raízes Culturais - danças e jogos (Arapiraca - AL)

Associação Cultural e Esportiva Magno Kan (Goiania - GO)

Cine #maisvaldariosa (Queimados - RJ)

Comitê de comunicação Jornal informação e blog (Londrina - PR)

Centro Cultural União da Comunidade - brinquedoteca, ambientes de capacitação, exibição de filmes (Caminho da União, Santos - SP)

Coletivo Guerreiros do Progresso - cineclube e ações formativas (Vila Progresso, Santos - SP)

### Educação Ambiental E Patrimonial Promovida

Ações prático-formativas de educação ambiental implementadas, com papel ativo dos moradores.

Inserção da temática ambiental no planejamento estratégico de desenvolvimento territorial construído pelos atores locais.



### Espaços Comuns Sendo Requalificados

Implementação de projetos de requalificação ambiental em áreas de uso coletivo, elaborados com a participação dos moradores.



### DIST Manaus - AM

### Empreendimentos Socioambientais Criados No Território

Empreendimentos coletivos (cooperativas, grupos de produção) constituídos, voltados para coleta seletiva (e articulação com cadeia de resíduos sólidos), hortas comunitárias, sistemas agroflorestais e intervenções paisagísticas.

### 2.3.3 - Novos desafios

Nas páginas anteriores, o propósito foi tão somente ilustrar, na forma de exemplos sintéticos, algumas realizações de experiências reais e concretas. Imagino que para você algo tenha ficado mais palpável, mais visível e até mais estimulante para sua reflexão.

Mas o que estamos, agora, a chamar de “novos desafios”?

Não os desafios de origem, não os daquele momento em que milhares de pessoas repentinamente passaram a habitar naquele empreendimento habitacional. Sobre isso muito falamos no segundo item da Unidade 1 e um pouco mais no segundo item da nossa Unidade 2.

E já reforço para você quais eram mesmo os desafios de origem: a má inserção urbana, a falta de acesso a equipamentos e serviços essenciais, o transtorno sociocultural do ambiente artificialmente gerado, a ausência de referências identitárias e comunitárias, a tendência ao colapso do modelo de condomínios, a dificuldade de alternativas de trabalho e renda, a contradição entre uma casa melhor e uma vida que parece pior... eis uma frase que obrigatoriamente se alonga e é difícil de terminar, já sabemos por quais motivos.





DIST Baixada Santista/SP

Mas não é do que tratamos agora. Estamos nos referindo àqueles obstáculos que se apresentam no próprio impulso ao desenvolvimento territorial, na própria dinâmica de gestão transformadora dos ambientes onde estão grandes empreendimentos de habitação social.

E onde mais se localizam tais obstáculos? Na “vida interior” daquelas localidades? Na sua fragmentação, na sua dificuldade em convergir para interesses e propósitos compartilhados? Na sua descrença quanto ao potencial dos seus próprios recursos?

Sim e não. Tais fatores estão instalados, desnecessário reiterar. Mas se movem e se transformam. Posso garantir que as experiências que testemunhei assim comprovam. Os poucos exemplos que você acaba de ver também indicam a riqueza que vem dali, daquelas pessoas e daqueles lugares.

Certamente poderíamos identificar vários obstáculos de percurso: as regras que engessam os projetos de apoio, a limitação temporal dos itinerários formativos, a impermanência de lideranças, as restrições aos pequenos negócios nos empreendimentos, as dificuldades de captação de recursos pelos agentes locais, o risco da expansão do crime organizado, os efeitos palpáveis da recessão. Por aí, iríamos longe.

Mas, quando conversamos com todo foco na gestão do desenvolvimento territorial, mesmo nos empreendimentos habitacionais que vivenciaram projetos de apoio, o que fala mais alto é o desafio da articulação entre o local e o extralocal. Desafio este que remete a um elemento inscrito na governança territorial

(dimensão nuclear do nosso tema): a questão das parcerias, da articulação institucional, do relacionamento com entes aparentemente “externos”, porém integrantes das interdependências que caracterizam todo e qualquer lugar.

Repare, poucas páginas atrás, naquele trecho que ilustra “parcerias com diferentes setores sendo articuladas”. De fato, persistentes esforços de articulação aconteceram, alguns até mesmo frutificaram. Mas não entraremos em cada caso.

Nas experiências realizadas, as equipes técnicas vieram de organizações da sociedade civil ou de áreas especializadas de universidades. Parcerias com outras organizações da sociedade civil (principalmente) e universidades (menos) também fizeram parte das iniciativas aqui mencionadas. Em muitas ações foram importantes as contribuições de órgãos do chamado Sistema S e das escolas. A articulação direta com empresas e organismos empresariais foi buscada, porém raramente e pouco prosperou. No geral, salvo exceções, foi quase tudo pontual: um projeto aqui, uma ação ali...

#### Atenção!

Acontece que é impossível silenciar sobre os governos municipais, o ator institucional mais estratégico quando se trata de milhares e milhares de moradores nas franjas de uma cidade de grande ou médio porte. Com efeito, uma questão que permeou as diversas experiências era tão clara quanto desafiante: estabelecer parcerias com o poder público, para apoiar o desenvolvimento de territórios com os quais este mesmo poder público pouco ou nada se relacionava.

O que seria uma premissa — um objetivo em comum — era algo a ser arduamente construído, pois a tônica das situações encontradas foi essencialmente a seguinte: a presença das prefeituras nesses territórios era nula ou reduzida ao mínimo.

O “mínimo” se refere ao estrito funcionamento dos poucos equipamentos públicos instalados junto aos empreendimentos habitacionais — quando já existentes. E, por surpreendente seja, foi preciso um grande esforço de “sedução” para que uma presença mais significativa pudesse acontecer. Os gestores municipais, nos mais variados casos, comportavam-se como se os empreendimentos de habitação social tivessem sido “plantados” pelo governo federal naquelas localidades. Mesmo com os normativos associados ao MCMV 2 (que estabeleciam matrizes de responsabilidade e termos de compromisso) tal quadro pouco ou nada havia mudado.

Houve exceções, houve avanços e conquistas. Mas quase sempre a partir da enorme persistência dos atores locais, juntamente com as equipes técnicas dos projetos. No item anterior (2.2), alguns desses caminhos foram mostrados. O desafio, contudo, remanesce e merece o destaque que estamos a atribuir.

Tal desafio também se reflete, por evidente, na construção de mecanismos mais amplos de gestão compartilhada. Mais amplos no sentido de envolver, não apenas os atores territoriais, mas também parceiros de diferentes naturezas (governamentais, sociais, empresariais, educacionais), pactuados com a implementação de projetos e ações, em sintonia com o plano de desenvolvimento territorial construído pelos agentes locais.

Alguém poderia pensar: “falamos tanto no potencial endógeno, nos atores locais como sujeitos de desenvolvimento, nos moradores como protagonistas na gestão dos empreendimentos habitacionais... e agora escuto que a pedra no caminho é exógena, são os ‘outros’ (as instituições, os governos)?”

Imagino que até mesmo você e eu faríamos esta pergunta, talvez já menos inquietos e com algumas pistas já lançadas.

Mas é fato: o que estamos a falar se move em um meio resistente. Experiências aqui exemplificadas, é verdade, são pequenos fochos de luz, gerados com grandes esforços. Mas sinalizam algo!

Nosso desafio mais destacado, os obstáculos da articulação institucional, reflete inúmeros fatores que andamos a mencionar, desde a segunda parte da Unidade 1 da nossa disciplina, entre outros mais: a produção de ambientes desprovidos de condições minimamente adequadas de vida urbana, a desresponsabilização das administrações municipais, o clientelismo ainda reinante na cultura política e a histórica desarticulação dos entes governamentais, intra e entre esferas.

A prática evidencia que muito pode ser feito de dentro e a partir destes novos territórios de moradia, destes novos ambientes de vida e convivência.

Algo já aconteceu, muito pode acontecer. Há lições aprendidas, há caminhos abertos. As experiências reais já assim sinalizaram!

Pois bem. Vamos reorganizar as ideias e, agora no próximo item, apresentar uma sistematização das dimensões envolvidas, ao tratar da gestão de empreendimentos habitacionais na perspectiva do desenvolvimento territorial.

#### Atenção!

É preciso apontar, de fato, os obstáculos e desafios, como os aqui destacados. Mas há positivities no ar e percebê-las é fundamental, pois, quando adentramos o mundo daqueles empreendimentos habitacionais, quando percebemos estratégias de gestão postas em prática, quando vislumbramos alguns exemplos de realizações, o que também salta aos olhos é que estamos diante de um imenso manancial!

#### Refleta comigo!

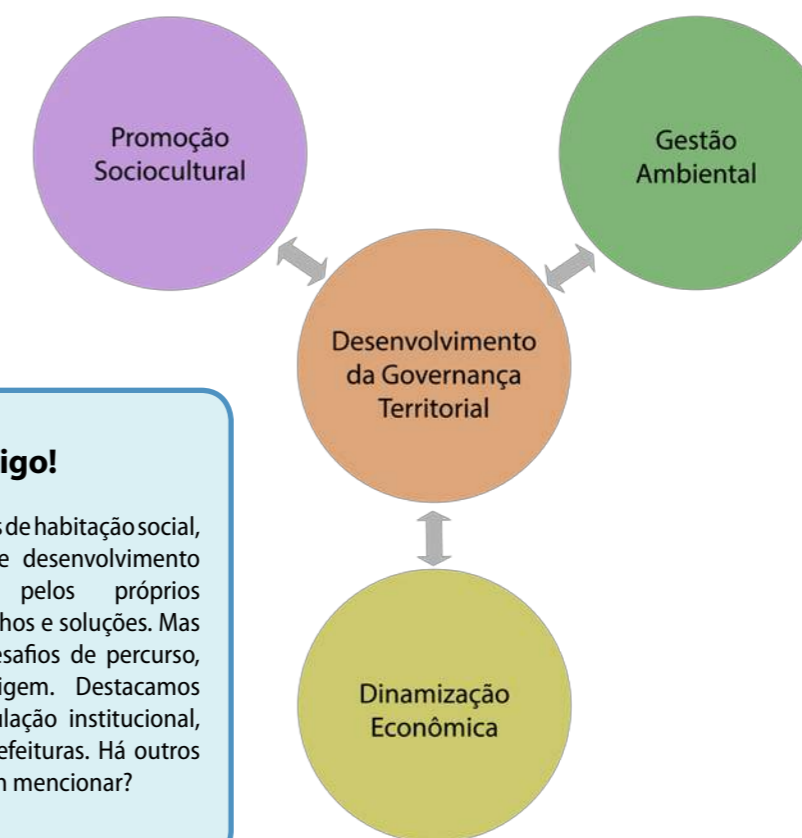
A gestão de empreendimentos de habitação social, associada a um processo de desenvolvimento territorial protagonizado pelos próprios moradores, abre novos caminhos e soluções. Mas se defronta também com desafios de percurso, além dos desafios de origem. Destacamos aqui os obstáculos na articulação institucional, notadamente com muitas prefeituras. Há outros desafios que você pensaria em mencionar?

Os quadros sintéticos que veremos buscam ajudar na leitura, na avaliação, na identificação de avanços e na percepção mais acurada de pontos críticos. Depois de exemplos práticos e da turbulência de alguns desafios, bem vale olharmos nosso tema com um tanto de distanciamento lógico e ordenamento.

## 2.4. Governança territorial: dimensões e critérios para avaliação de práticas

Ao longo de toda a implementação das experiências aqui mencionadas, na gestão do conhecimento compartilhada entre gestores e parceiros (das instituições executoras, da CAIXA e do então Ministério das Cidades), trabalhamos com uma visão multidimensional, adaptada ao contexto dos empreendimentos de habitação social e dos objetivos dos projetos de apoio.

Foram assim consideradas quatro grandes dimensões articuladas, para o acompanhamento de ações e resultados das iniciativas em foco: governança territorial, dinamização econômica, promoção sociocultural e gestão ambiental.



É fundamental salientar que estas dimensões estão interligadas, como se depreende das estratégias trazidas no item 2.2. Nessa imbricação, ganhou vulto a percepção de que, na gestão dos empreendimentos habitacionais, a governança territorial é uma dimensão nuclear, na sua relação de ida e vinda com as dimensões temáticas. Sugerimos, pois, a seguinte configuração como referência a ser mantida no entendimento da sistematização apresentada a seguir.

<b>Desenvolvimento da Governança Territorial</b>
<b>1 - Protagonismo Local</b>
1.1. Formação (desenvolvimento de capacidades) de atores territoriais como gestores/ líderes/ mobilizadores.
1.2. Ações de estímulo à participação dos agentes comunitários em decisões e realizações (do desenvolvimento territorial).
1.3. Constituição e reconhecimento de instâncias comunitárias de governança territorial (planejamento e gestão do desenvolvimento).
1.4. Elaboração / implementação de instrumentos de planejamento do desenvolvimento territorial.
<b>2 - Relações de Parceria</b>
2.1. Parcerias com entes governamentais.
2.2. Parcerias com outros organismos (sociais, educacionais, empresariais).
<b>3 - Gestão compartilhada / ação em rede</b>
3.1. Constituição de ambientes compartilhados (entre atores territoriais e institucionais).

Quadro 1 - Desenvolvimento da Governança Territorial

<b>Dinamização Econômica</b>
<b>4 - Formação profissional e empreendedorismo</b>
4.1. Qualificação profissional.
4.2. Formação (desenvolvimento de capacidades de gestão) de empreendedores locais.
4.3. Constituição de empreendimentos coletivos conduzidos por moradores.
<b>5 - Ampliação de canais de mercado (vendas e/ou compras)</b>
5.1. Viabilização de novos mecanismos de comercialização para empreendimentos dos moradores, no território ou adjacências.
5.2. Criação de novos canais de acesso dos moradores a comércio e serviços (como consumidores).
5.3. Abertura de novas frentes de comercialização para produtos e serviços dos moradores, para além do território (pontos físicos, plataformas eletrônicas, fornecimento a empresas e instituições, etc.).
<b>6 - Acesso a serviços financeiros</b>
6.1. Facilitação de acesso de empreendedores individuais e coletivos a financiamentos reembolsáveis.
6.2. Acompanhamento de assessoria financeira a empreendedores individuais e coletivos.

Quadro 2 - Dinamização Econômica

### Promoção Sociocultural

#### 7 - Acesso a práticas culturais e educativas (arte-cultura, lazer, esporte, saúde e educação básica)

7.1. Facilitação a práticas culturais e educativas (arte-cultura, lazer, esporte, saúde e educação básica)

7.2. Ações para reinserção de jovens e adultos no sistema escolar (acesso à educação básica).

#### 8 - Constituição de agentes locais como comunicadores

8.1. Realização / operação de ações comunicativas, pelos atores territoriais, de forma continuada

8.2. Formação de agentes locais em linguagens e dispositivos de comunicação (físico-presenciais ou virtuais).

8.3. Criação de novos veículos de comunicação, jornal, rádio website (ou equivalente) ou outros meios de operação de rede com identidade territorial.

#### 9 - Criação de empreendimentos culturais no território

9.1. Constituição de empreendimentos socioculturais coletivos.

### Gestão Ambiental

#### 10 - Educação ambiental

10.1. Promoção de iniciativas ambientais.

10.2. Construção de itens ambientais no Plano Referencial de Desenvolvimento Local.

10.3. Formação de segmentos dos moradores como agentes / disseminadores ambientais.

#### 11 - Vitalização / requalificação de espaços coletivos

11.1. Implementação de projetos de requalificação ambiental em áreas de uso coletivo, elaborados com a participação dos moradores.

#### 12 - Criação de empreendimentos socioambientais no território

12.1. Constituição de empreendimentos socioambientais coletivos.

## Síntese da Unidade

Para uma breve síntese: partimos de experiências realmente postas em prática, reveladoras de evidentes obstáculos, mas também de caminhos e lições aprendidas. Nosso foco residiu nas estratégias de apoio à gestão de empreendimentos habitacionais onde passaram a morar cerca de dois milhões de famílias, nas faixas de mais baixa renda, no Brasil.

Entendemos a gestão de empreendimentos habitacionais no sentido mais amplo do termo, isto é, à luz de uma visão de desenvolvimento territorial que permeou toda a trajetória que aqui compartilhamos.

Não abordamos as experiências caso a caso, com suas especificidades e variações. Procuramos tratá-las como frutas das quais, reunidas, extraímos o suco, como plantas das quais buscamos a essência, ou seja: acentuamos o que nos pareceu mais recorrente e relevante nas estratégias acionadas.

Impossível não constatar os condicionamentos que limitam esse esforço. Os pontos críticos são muitos e intensos, mas não há como voltar no tempo: um imenso contingente populacional hoje habita os territórios produzidos pela política habitacional. Sim, é impossível reverter este quadro, mas talvez seja possível algo mais do que compensar e remediar, o que já não seria pouco. E é neste “pouco” e talvez neste “algo mais” que as estratégias aqui expostas deixam suas lições.

Lições que se referem, especialmente, a um conjunto integrado de dimensões de ação, tendo como epicentro a governança territorial, tal como aqui exposta. Apenas revendo nosso último e sintético Item, nos damos conta da amplitude das linhas de ação ali expostas. Mas o objetivo foi justamente este: deixar um mapa ampliado das possibilidades de criação, acompanhamento e avaliação de iniciativas de apoio à gestão de empreendimentos de habitação social, vistos como territórios passíveis de dinamização, ou seja, de desenvolvimento.

É fato que as condições de implantação de projetos com a envergadura do DIST (com as competências e recursos requeridos) apresentam limites de escalabilidade, no contexto brasileiro atual. Mas seu potencial de recriação em outros empreendimentos é imenso, ainda que em menores proporções. Que sirva para nossa reflexão e inspiração, é tudo que espero. Obrigado por compartilhar!

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. Presidenta Dilma lança nova etapa do maior programa habitacional do País com nova faixa de renda e portal com cadastro unificado. Notícia publicada pelo Blog do Planalto em 30 de março de 2016. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: 8 de maio de 2019.
- CAIXA/MCidades. Diálogos para avançar nos programas de Habitação de Interesse Social. **Relatório da Oficina organizada pela Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades**. Brasília, 2014.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1978.
- DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.
- DOWBOR, Ladislau. **O mosaico partido**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Municípios e gestão descentralizada. In: **Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: coletânea de artigos**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2015.
- FAU/USP. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_Pesquisa\\_MCMV\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf)>. Acesso em 10 de maio de 2019.
- FISCHER, 2002 Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão - introdução a uma agenda. In: Fischer, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANCO, Augusto. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília: AED, 2002.
- MCKNIGHT, John. **Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing Community's Assets**. Chicago: ACTA Publications: 2002.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RANIERE, Francisco. **Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24530>>. Acesso em 2 de maio de 2019.
- REDE CIDADE E MORADIA. Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado. Nota pública assinada por 163 pesquisadores de 11 centros de pesquisa, 2015. Disponível em: <[http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_Pesquisa\\_MCMV\\_Nota\\_Publica.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Nota_Publica.pdf)>. Acesso em 3 de maio de 2019.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SILVEIRA, Caio. Miradas, métodos, redes - o desenvolvimento local em curso. In: SILVEIRA, Caio e COSTA REIS, Liliane (org.). **Desenvolvimento local - dinâmicas e estratégias**. Rio de Janeiro: Rits, 2001.
- SOARES, Rodrigo. O não-lugar da comunicação comunitária: um estudo sobre a estratégia de comunicação aplicada ao programa Minha Casa Minha Vida em Salvador/BA. **Anais do XI Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. Abrapcorp: Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/acesolivre/anais/abrapcorp/assets/edicoes/2017/comp-lista-docs.html>>. Acesso em: 3 de maio de 2019.
- VILLASANTE, Tomás Rodrigues. Processos para a criatividade social. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

# Gestão de Empreendimentos Habitacionais

Vamos tratar, neste módulo, de questões que dizem respeito a milhões de pessoas que vivem os efeitos, tanto positivos quanto negativos, de uma grande guinada nas suas biografias: a moradia em empreendimentos de habitação social, fruto de uma política realizada em larga escala no Brasil. E vamos tratar, mais detidamente, das estratégias de gestão dos empreendimentos habitacionais, à luz de uma visão ampla de desenvolvimento desses lugares de vida e convivência, com foco nos seus protagonistas: as pessoas que hoje ali habitam.



**PROEXT**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**Escola de Administração**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

