VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil

GT 7 – Empreendedorismo e Gestão Social

Gestão Social: uma utopia capaz de proporcionar melhores resultados em Políticas Públicas?

Alexandre Matos Drumond, CEFET/RJ, Brasil.
Lais Rodrigues Gomes da Cunha, CEFET/RJ, Brasil.

Resumo: O presente artigo é fundamentalmente empírico e consiste em uma avaliação comparativa entre duas modalidades do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): a modalidade FAR, cuja construção é realizada por empreiteiras e a modalidade Entidades, que é realizada por autogestão das famílias. O objetiva-se verificar se a modalidade Entidades do MCMV produz melhores resultados que a modalidade FAR, além de compreender os fatores que justificam as diferenças e identificar se os elementos da gestão social são relevantes para estes resultados. Realizou-se a aplicação de questionário com famílias residentes em dois empreendimentos habitacionais no estado do Rio de Janeiro, sendo o Grupo Esperança executado na modalidade Entidades e o Residencial Belmonte I pela modalidade FAR. Utilizou-se a Análise Exploratória de Dados e o teste não-paramétrico de Mann-Whitney para comparar os resultados entre os dois empreendimentos, além da Análise de Discurso em uma entrevista com a coordenadora do projeto Grupo Esperança. A avaliação do Grupo Esperança é melhor e há elementos da gestão social presentes na modalidade Entidades que justificam os melhores resultados.
Palavras-chave: Gestão Social. Políticas Públicas. Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Introdução

O campo da gestão social e principalmente suas práticas parecem apontar para um caminho mais possível de vida em sociedade. Também pudera, como não ser seduzido pela possibilidade de uma sociedade na qual as pessoas e os respectivos grupos a que pertencem busquem solucionar as questões de interesse comum por meio da tomada de decisão coletiva, em que prevalecesse a argumentação em torno das ideias dos participantes, em um processo social livre de coerções, cujas informações necessárias estivessem acessíveis ao entendimento de todos, que resultasse em transparência e possibilitasse a emancipação dos envolvidos?

Para Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 132) estes elementos constituem uma primeira aproximação do campo da gestão social. Inicialmente, a descrição de uma sociedade que se fundamente nestas características para tomada de decisões pode parecer utópica.

Neste espectro a gestão social pode ser compreendida como uma forma específica da sociedade contemporânea lidar com questões de seu interesse de modo distinto ao que Estado (gestão pública) e o Mercado (gestão privada) tradicionalmente fazem. Trata-se de uma sociedade protagonista em relação a gestão de seus recursos e problemas, conforme

apontam Cançado, Pereira e Tenório (2013, p, 102) “a sociedade contemporânea busca se emancipar do Estado e do Mercado”.

A referida emancipação diz respeito à forma como ocorrem as interrelações entre a sociedade civil, o Estado e o Mercado, de tal modo que a sociedade, de fato, se torne a protagonista do processo. Trata-se, portanto, de uma inversão no poder tradicionalmente exercido pelo Estado e o Mercado perante a sociedade.

Sendo assim, está lançado o desafio: a formação do campo da gestão social também perpassa pela identificação e o reconhecimento de experiências que demonstrem que construir esta utopia é possível.

Esta mensagem é apresentada por Boullosa e Schommer (2008, p. 11) ao ressaltar a importância de se afirmar as possibilidades da gestão social, ainda que em contextos específicos, evidenciando práticas de sucesso, as quais possam, inclusive, ser utilizadas pela gestão pública e pela gestão privada.

Com o intuito de contribuir para a construção deste campo e subsidiar novos debates acerca das potencialidades da gestão social e os modos de interrelação entre a sociedade, o Estado e o Mercado, optou-se por apresentar neste artigo o contexto específico da questão habitacional. Ressalta-se que este artigo assume um viés predominantemente empírico para a exposição da relação da gestão social com a gestão pública.

A falta de acesso à moradia digna é um problema antigo no Brasil que nunca foi solucionado pela via do mercado e nem pela gestão pública, embora seja possível caracterizar as principais iniciativas públicas federais em cada período de governo, as quais se iniciaram em 1930 por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Para tratar de um período mais recente, nos últimos dez anos (2009-2019) a política habitacional brasileira se configurou, sobremaneira, no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o qual possui considerável visibilidade em toda extensão territorial do país. Contudo, menos conhecido pela população em geral é que o MCMV é constituído por distintos programas que direcionam o foco de suas ações.

Em termos gerais, o MCMV pode ser compreendido a partir de cinco programas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) que utiliza recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e define o público-alvo como famílias com renda mensal bruta de até R$ 5.000,00; Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) voltado para agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais cuja renda bruta anual seja de até R$ 60.000,00; um programa específico voltado para municípios de até cinquenta mil habitantes; outro programa destinado a famílias residentes em municípios com mais de cinquenta mil habitantes cuja fonte de recursos é o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); e a modalidade Entidades, cujo foco é exclusivamente famílias de baixa renda nas

áreas urbanas organizadas na forma associativa (Cooperativas, Associações, Sindicatos e outros), cujos recursos provém do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Esta última modalidade, Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, permite às famílias organizadas de forma associativa gerir todo o processo que envolve o empreendimento habitacional, desde a fase inicial do projeto até as contratações de serviços e compra de materiais. Ou seja, é a única modalidade do MCMV que confere às famílias de baixa renda, que vivem o problema da falta de moradia digna, serem protagonistas das ações e soluções até se tornarem moradoras, características propícias para que todo o processo seja conduzido por gestão social.

As demais modalidades do MCMV são direcionadas às famílias que buscam de modo individual uma melhor condição de crédito e subsídio para construir ou adquirir sua moradia conforme as opções disponíveis pelo mercado, ou então cabe ao poder público municipal e às empresas de construção civil elaborarem um projeto de empreendimento habitacional destinado a um determinado número de famílias que serão selecionadas conforme os critérios do programa e em dado momento receberão a notícia que as moradias estão construídas e poderão habitá-las. Observa-se que as famílias não têm nenhuma participação nos processos decisórios, ou seja, o protagonismo cabe ao Mercado e ao Estado.

Cientes deste contexto e instigados pela utopia da gestão social, os autores do presente artigo propõem a seguinte questão de pesquisa: a modalidade Entidades do MCMV proporciona melhores resultados que a modalidade FAR?

Portanto, o Programa Minha Casa Minha Vida, torna-se o objeto de análise a ser investigado, sendo subdividido em dois grupos correspondentes às modalidades Entidades e FAR. A abrangência territorial desta pesquisa se dá no Estado do Rio de Janeiro, sendo o foco inicialmente delimitado como a região Sul Fluminense.

O objetivo deste artigo consiste em verificar se a modalidade Entidades do MCMV produz melhores resultados para as famílias residentes que a modalidade FAR. Pretende-se, avaliar comparativamente a satisfação das famílias residentes em relação ao tamanho dos cômodos, a qualidade da construção, aos usos e as funcionalidades das moradias para a família, ao acesso a serviços públicos, a melhorias na qualidade de vida da família, além de compreender os fatores que justificam as diferenças nos resultados entre as duas modalidades (se houver) e principalmente identificar se os elementos da gestão social são relevantes para estes resultados.

A pesquisa desenvolveu-se sob a abordagem quantitativa e qualitativa. Utilizou-se a Análise Exploratória dos Dados e o Teste Não-Paramétrico de Mann-Whitney para amostras independentes, por meio do software IBM-SPSS 20, a fim de comparar os resultados das avaliações dos empreendimentos habitacionais selecionados. Além da análise de uma

entrevista em profundidade com a representante que coordenou o projeto desenvolvido por autogestão na modalidade Entidades do MCMV.

Além desta seção introdutória, o artigo é composto por uma discussão teórica sobre gestão social, seguida pelo percurso metodológico, a apresentação dos resultados e discussão, conclusões e referências.

Percurso Metodológico

Inicialmente, utilizou-se a coleta de dados junto ao Ministério das Cidades[1] para obter informações sobre a quantidade de moradias contratadas pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no período de 2009 a 2015. No Estado do Rio de Janeiro foram identificadas 108.917 unidades habitacionais contratadas pela modalidade FAR e 364 moradias contratadas pela modalidade Entidades.

Ressalta-se que a modalidade FAR, apesar de estar presente em municípios de todas as regiões do Estado do Rio de Janeiro se concentra na Região Metropolitana. Por sua vez, a modalidade Entidades foi identificada em apenas dois municípios do estado, sendo eles, a capital Rio de Janeiro e o município de Volta Redonda, que pertence à região Sul Fluminense.

Aparentemente seria possível prosseguir com a investigação na região Sul Fluminense, pois havia indicativo de que ambas modalidades foram contratadas em municípios desta região.

Sendo assim, seguiu-se para a coleta de dados primários, em que se vislumbra a visita *in loco*, e entrevista em profundidade com responsáveis pela gestão do empreendimento e a aplicação de questionários com as famílias residentes.

Ao fazer contato com os responsáveis pela modalidade Entidades no município de Volta Redonda constatou-se que o empreendimento ainda estava em sua fase inicial de negociação com a Caixa Econômica Federal para liberação do recurso, portanto, as obras ainda não haviam iniciado. Esta situação mostrou ser inviável o prosseguimento da pesquisa, nos moldes propostos, em que a avaliação necessita que as famílias residam nas novas moradias construídas pelo programa. Sendo assim, ampliou-se a delimitação da pesquisa, investigando quais outros empreendimentos pela modalidade Entidades havia no estado do Rio de Janeiro.

Nesta busca identificou-se apenas o empreendimento denominado Grupo Esperança, construído no bairro Taquara no município do Rio de Janeiro, sob a gestão da União Nacional por Moradia Popular em que foram construídas 70 casas. As demais contratações de moradias pela modalidade Entidades no estado do Rio de Janeiro não haviam iniciado ou

[1] Até a data de realização desta pesquisa o Programa Minha Casa Minha Vida estava vinculado ao Ministério das Cidades. Em 2019 este ministério foi extinto, sendo o MCMV vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Regional.

concluído as obras. Sendo assim, definiu-se o Grupo Esperança para avaliação enquanto modalidade Entidades.

No âmbito da região Sul Fluminense foram identificados cinco municípios em que houve a contratação de unidades habitacionais pela modalidade FAR: Angra dos Reis com 1.500 moradias, Barra do Piraí com 600, Resende com 856 habitações, Valença com 506 e Volta Redonda com 2.129 unidades habitacionais.

No município de Volta Redonda os contatos com a Prefeitura Municipal foram profícuos e houve a indicação para realizar a pesquisa no Residencial Belmonte I, no qual foram construídos 96 apartamentos pela modalidade FAR. Vale ressaltar que esta indicação se fundamentou na percepção de servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social de que o Belmonte I se constitui em um empreendimento de referência no que diz respeito à condição de pós-ocupação, apresentando uma organização interna que favorece a relação entre os moradores, o que poderia facilitar na recepção à equipe de pesquisa e na taxa de respostas.

A coleta de dados de dados *in loco* abrangeu a aplicação de questionários[2] a 31 famílias no Grupo Esperança e a 40 famílias no Belmonte I e foi realizada no período de junho de 2016 a agosto de 2017. O cálculo amostral foi obtido segundo a fórmula:

$$n = \frac{N \,.\, Z^2 \,.\, p \,.(1-p)}{Z^2 \,.\, p \,.(1-p) + e^2 \,.(N-1)}$$

Ambas amostragens atendem ao critério de 90% para o nível de confiança e erro de 11%.

Para tratar os dados coletados por meio dos questionários foi utilizada a Análise Exploratória dos Dados e o Teste Não-Paramétrico Mann-Whitney para amostras independentes, a fim de comparar os resultados das avaliações feitas pelas famílias residentes no Grupo Esperança e no Belmonte I.

Além destes procedimentos, foi realizada uma entrevista em profundidade com a representante da União pela Moradia Popular do Rio de Janeiro que esteve à frente de todo o processo de organização do Grupo Esperança. Para análise e interpretação dos dados qualitativos, utilizou-se da Análise de Discurso.

[2] O questionário elaborado para aplicação nesta pesquisa se baseou nos modelos utilizados por Reis (2013) e Drumond (2014).

Resultados e Discussão

Nesta seção apresentam-se os resultados das avaliações feitas pelas famílias residentes nos dois empreendimentos analisados, quais sejam: Residencial Belmonte I que foi construído pela modalidade FAR e o Grupo Esperança que foi implementado por meio da modalidade Entidades. Após esta exposição inicial são analisados os resultados comparativos entre os dois empreendimentos e busca-se compreender as diferenças obtidas a partir da análise da entrevista em profundidade e os elementos constituintes da gestão social.

As famílias residentes avaliaram os empreendimentos habitacionais a partir de quatro grupos de questões em uma escala de 0 a 10 pontos, em que 0 significa péssimo e 10 representa ótimo. Para mensurar as melhorias na vida das famílias foi utilizada uma escala de tipo Likert de cinco pontos, em que 1 significa discordo totalmente e 5 representa concordo totalmente. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Em relação do tamanho dos cômodos, vale ressaltar que ambos empreendimentos apresentam metragem de área construída em torno de 46m², contudo no Residencial Belmonte I foram construídos apartamentos e no Grupo Esperança casas de um pavimento.

Dos seis itens avaliados em relação ao tamanho dos cômodos em cinco deles o Grupo Esperança apresenta uma diferença estatisticamente significativa em relação ao Belmonte I, alcançando avaliações iguais ou superiores a 8 pontos em todos os itens.

Tabela 1 – Média da Avaliação de Satisfação das Famílias Residentes sobre os Empreendimentos Habitacionais

Tamanho dos Cômodos	Belmonte	Esperança
Banheiro	8,6	8,9
*Cozinha	5,6	8,0
*Sala	8,5	9,4
*Dormitório Principal	7,3	9,4
*Dormitório Secundário	7,0	9,4
*Área de Serviço	2,9	9,5
Qualidade	**Belmonte**	**Esperança**
*Revestimento das Paredes	7,2	9,1
*Portas e Janelas	6,9	9,5
*Instalações Hidráulicas	7,9	9,1
*Instalações Elétricas	7,4	9,3
*Telhado	8,3	9,5
*Piso	3,7	8,8
Usos e Funcionalidades	**Belmonte**	**Esperança**
Segurança contra Intempéries	8,4	9,4
Privacidade Interna	7,3	9,1
Acomodação aos moradores	8,3	9,3
*Proteção contra Barulhos Externos	4,8	8,8
*Segurança contra Assaltos	6,0	8,7
*Iluminação e Ventilação Naturais	8,3	9,9
*Privacidade Externa	5,6	9,3
*Qualidade da Área de Lazer	3,3	7,0

Serviços Públicos	Belmonte	Esperança
Acesso à Escola	7,1	8,6
Acesso a Equipamentos de Saúde	8,2	8,5
Acesso ao Transporte Público	6,3	6,2
Localização na Cidade	7,8	7,7
Qualidade da Água	7,9	9,1
Qualidade do Esgotamento	8,2	8,4
Qualidade do Espaço de Reuniões	6,7	7,9
*Coleta de Lixo	9,5	7,2
*Iluminação Pública	5,2	8,9
*Escoamento da Água	6,9	9,2
*Ruas	7,1	9,6
*Calçadas	6,9	9,2
*Sinal de Telefonia	4,8	7,9
*Qualidade da Área de Convivência	5,9	7,8
****Melhorias na Vida da Família**	**Belmonte**	**Esperança**
Autoestima	4,5	4,9
Qualidade de Vida	4,3	4,7
Saúde	3,9	4,4
Educação	3,7	3,9
*Situação Financeira	3,8	4,6
*Sentimento de Segurança	3,6	4,9
*Convivência com os Vizinhos	3,1	4,6
*Integração das Famílias	3,0	4,5

Nota: * As diferenças entre os dois grupos são estatisticamente significativas conforme o teste não-paramétrico Mann-Whitney para o nível de significância de 5%. ****** Utilização de uma escala tipo Likert de cinco pontos, em que: 1 representa Discordo Totalmente e 5 Concordo Totalmente.
Fonte: Resultados da pesquisa.

Apesar da avaliação sobre o tamanho da cozinha apresentar a pior nota no Grupo Esperança, com valor 8, é considerável a diferença para o Belmonte I que alcançou média de 5,6 pontos. O único item que não apresentou diferenças estatisticamente significativas entre os empreendimentos foi o tamanho do banheiro. O item área de serviço apresenta a maior discrepância entre as habitações. No Belmonte I, a área de serviço é conjugada com a cozinha, já no Grupo Esperança a área de serviço localiza-se na parte externa e possui uma cobertura sobre o tanque, o que configura um melhor espaço para lavar e secar roupas, por exemplo.

Em relação ao segundo grupo de questões avaliados, o qual se refere à qualidade dos materiais e da construção, todos os seis itens avaliados apresentam diferenças estatisticamente significativas em favor do Grupo Esperança, sendo as notas iguais ou superiores a 8,8 pontos. Destaca-se que no Belmonte I há dois itens que apresentam avaliações inferiores a 7 pontos: a qualidade das portas e janelas (6,9) e a qualidade dos pisos (3,7).

O terceiro grupo de questões refere-se ao uso e a funcionalidades da moradia para as famílias. Este grupo é composto por oito itens sendo que em cinco deles as avaliações recebidas pelo Grupo Esperança apresentam médias superiores e com diferenças estatisticamente significativas. Para os itens segurança contra intempéries, privacidade interna e acomodação aos moradores ambos empreendimentos possuem boas avaliações e sem diferenças significativas, embora para o Grupo Esperança as médias sejam superiores.

Ressalta-se que o item iluminação e ventilação naturais foi avaliado com média 9,9 para o Grupo Esperança tamanha a satisfação das famílias. Em ambos os empreendimentos a qualidade da área de lazer foi o item pior avaliado, visto que no Belmonte I este espaço estava previsto no projeto, mas não foi adequadamente construído, sendo improvisada uma área em um terreno em frente ao conjunto habitacional. Ao lado do empreendimento do Grupo Esperança há uma praça e uma quadra pública que os moradores podem frequentar.

No que diz respeito ao acesso a serviços públicos, grupo constituído por quatorze itens, nota-se que há diferenças estatisticamente significativa em sete destes, sendo seis em favor do Grupo Esperança (iluminação pública, escoamento da água da chuva, qualidade das ruas do entorno e das calçadas, sinal de telefonia e qualidade da área de convivência) e um em favor do Belmonte I (coleta de lixo). Em relação ao acesso à escola, equipamentos de saúde, transporte público, localização na cidade, qualidade da água e do esgotamento sanitário não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas.

Além destes quesitos, procurou-se saber das famílias se o fato de participarem do programa e residirem na nova moradia representou melhorias na vida. Este grupo de questões possui um indicador que varia de 1 a 5 conforme uma escala de tipo Likert, em que 1 significa

discordo totalmente e 5 representa concordo totalmente. Em relação às oito afirmações apresentadas nota-se que em geral as famílias residentes no Grupo Esperança concordam parcialmente ou totalmente que residir na nova moradia e participar do programa MCMV – Entidades representa melhorias na vida, uma vez que as médias foram iguais ou superiores a 4,4. A exceção diz respeito a melhorias na saúde, item avaliado com média 3,9. Já no Belmonte I todas médias encontram-se em um patamar inferior ao do Grupo Esperança, sendo as diferenças estatisticamente significativas para melhorias na situação financeira, sentimento de segurança, convivência com os vizinhos e integração das famílias em formar uma comunidade.

Estes resultados indicam que em todos os grupos de questões avaliados as famílias residentes no Grupo Esperança encontram-se igualmente ou ainda mais satisfeitas com a moradia que as famílias residentes no Belmonte I, indicando, nesta comparação em específico, que a modalidade Entidades do programa MCMV pode apresentar melhores resultados que a modalidade FAR.

Torna-se importante, ainda no escopo deste artigo, compreender os elementos que justificam estas diferenças nos resultados e principalmente identificar se a gestão social se constitui em um processo relevante para a obtenção destes resultados.

A entrevista em profundidade foi realizada em junho de 2016 com Jurema da Silva Constâncio, coordenadora do empreendimento Grupo Esperança, na varanda da casa de uma das moradoras.

Ressalta-se que o Grupo Esperança foi formado a partir de uma mobilização realizada pela Coordenação Regional da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) no estado do Rio de Janeiro, tendo iniciado as atividades no ano 2000, além disso há a participação da Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião e também da Fundação Oswaldo Cruz, ambas fundações contribuem com suporte técnico referente às áreas de arquitetura, engenharia, advocacia, assistência social, entre outras.

A entrevistada possui uma longa trajetória no campo da luta pela moradia digna tendo participado de uma cooperativa de construção por mutirão e autogestão, inspirada nas experiências das cooperativas habitacionais uruguaias, na qual se tornou moradora na década de 1990. Até a data da realização da entrevista Jurema era conselheira no Conselho Nacional das Cidades atuando desde 2003 em mandatos alternados entre titularidade e suplência.

O Grupo Esperança se localiza na Taquara região de Jacarepaguá, onde a entrevistada atua como coordenadora regional pela UNMP.

> Quase todo o meu trabalho em Jacarepaguá são próximos um do outro, eu tenho hoje três projetos aqui em Jacarepaguá, é o projeto Xangri-lá, a cooperativa Herbert de Souza e esta cooperativa aqui Esperança, porque a

> gente costuma trabalhar as famílias onde elas já moram, já perto do trabalho, perto da escola do filho, do posto de saúde, então a gente procura organizar a demanda no local onde elas residem e hoje o grande barato dessas famílias é que elas moram aqui em Jacarepaguá, então a gente não reproduz o quadro da Prefeitura de pegar pessoas daqui e levar para outros bairros onde as pessoas não conhecem, e até por causa das circunstâncias que está a passagem muito cara, e esta coisa toda.

Observa-se, desde o início da entrevista, que a fala da coordenadora do Grupo Esperança contrasta o projeto desenvolvido pela UNMP por meio do MCMV Entidades com outras modalidades do programa cuja autonomia sobre as decisões não é das famílias, pelo contrário, está nas mãos do Estado enquanto entidade pública, neste caso em específico representado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

A entrevista foi realizada em junho de 2016, em um momento que antecedia as Olímpiadas na cidade do Rio de Janeiro e dois anos após a realização da Copa do Mundo. Em função destes dois megaeventos a cidade do Rio de Janeiro passou por inúmeras obras de infraestrutura urbana, o que resultou em implicações na questão da moradia para as famílias, conforme explica a entrevistada.

> A prefeitura do Rio construiu vários apartamentos, você tem um levantamento enorme de famílias que ainda não tem moradia, mas em contrapartida você vê que a prefeitura do Rio utilizou esses apartamentos para fazer remoção. Se você mora hoje em uma comunidade que vai passar Transolímpica, Transcarioca ou trans sei lá das contas, a prefeitura simplesmente tira você e dá um apartamento daquele lá, sem nem perguntar se você quer o apartamento naquele local. Essa é a política que temos no Rio de Janeiro, onde está servindo para alavancar essa gama de empreiteiras que temos aí, que concorda com isso e apoia e faz também né ... a nossa dificuldade maior é isso aí ... eu não sei se vocês ouviram falar da Vila Autódromo aqui no Rio de Janeiro ... onde as famílias saíram espancadas, tem vinte famílias que resistem no local ainda, mas eu conheço aquela comunidade há mais de quarenta anos, tinham pessoas que moravam lá há cinquenta anos, onde a prefeitura tirou essas famílias, que já tinha ali a sua horta o seu quintal, entendeu, e colocou dentro de um apartamento.

O trecho supracitado elucida a presença de um outro elemento que prevaleceu no âmbito do MCMV na cidade do Rio de Janeiro, o interesse do Mercado, ao que se refere às empresas de construção civil, ou como apresenta a entrevistada “essa gama de empreiteiras”, tanto em relação à construção das novas vias e avenidas quanto em relação à própria construção dos empreendimentos do MCMV.

A modalidade Entidades do MCMV possibilita uma inversão na estrutura de poder vigente, em que as famílias, futuras moradoras, emergem da condição de público-alvo de um programa de moradia popular implementado pelo poder público municipal e construído por uma empresa privada em um processo de decisão unilateral para uma situação de emancipação e autogestão, sendo o Grupo Esperança um exemplo desta proposição.

> Ah, tem uma diferença de quando você está com um trabalho organizado de Entidade, quando você não tem. Aqui, nesse Grupo Esperança são setenta famílias que eu conheço cada uma e a gente vem trabalhando, formando estas pessoas, resgatando a cidadania, o que é morar em condomínio, morar todo mundo junto, aquela coisa mesmo de família ... O movimento (MNLM) organiza a demanda e o que nós pedimos em troca de vocês é a presença na reunião, para gente discutir junto com vocês o que vocês querem, nós damos o pontapé inicial e nós vamos trabalhando em cima daquilo ali, e aí cada um vai colocando as suas ideias e a gente vai aperfeiçoando e criando o grupo ... A questão da tipologia das casas, geralmente eles (arquitetos) fazem três modelos, e esses modelos são apresentados para as famílias e isso é discutido com elas. Nós tivemos uma apresentação dessa no mês passado, onde dividiu o grupo em três grupos, com aqueles cubinhos de madeira e as pessoas iam modelando no papel, de que forma ela achava que deveria ficar o apartamento ou o prédio onde ela vai morar, então tudo isso é discutido no coletivo ...

Enfatiza-se a importância da participação das famílias futuras moradoras desde o início da fase de projeto das habitações, pois cada família possui suas necessidades e expectativas em relação à moradia, a fim de evitar o que Rifrano (2006, p. 74) constata como prática recorrente ao se tratar de moradia social “em todo o processo, a percepção dos desejos dos usuários e seus familiares fica totalmente excluída do ato de projetar passando a vigorar apenas a do projetista que determina como deve morar o cidadão menos favorecido”.

Além das famílias residentes no Grupo Esperança terem participado ativamente das decisões referentes à tipologia da moradia, à distribuição dos cômodos, expressando suas necessidades, expectativas e as funcionalidades que a moradia precisa atender, elas participaram ativamente da construção das moradias no período das obras.

> A União (UNMP) tem muito esta questão da autogestão ... a metodologia da União trabalha muito a questão da construção ... a nossa praia mesmo é o terreno e a construção da moradia ... Sobre o mutirão, quando você faz o cadastro (das famílias) você já faz um pré-levantamento de quantas pessoas profissionais da área tem, por exemplo, quantos pedreiros tem, geralmente tem, e aí você faz uma capacitação ... (foi feita uma casa piloto) aí eles começaram a se capacitar junto com os pedreiros, porque aqui tinha dois na época, eram dois pedreiros que tinha, aí eles começaram a se capacitar com os pedreiros, como é que você bate nível, como você levanta uma parede, você prepara uma massa, como você bate o concreto. Começaram a se capacitar, aí hoje você tem mulher que coloca revestimento, este revestimento foi colocado pelas mulheres, os vidros foram colocados pelas mulheres, tem mulher que coloca piso, que faz instalação hidráulica e elétrica e por aí vai, no final de tudo quem está interessado mesmo acaba saindo daqui com uma outra profissão que ele pode no mercado depois se adaptar e começar a trabalhar.

A entrevistada destaca que a UNMP é um movimento que se fundamenta na autogestão e no mutirão para construção, existem outros movimentos que atuam de outra maneira, mas o processo de construção das moradias pelas próprias famílias constitui parte do processo formativo e de socialização. Enquanto as famílias trabalham junto na obra elas também se

conhecem, estreitam os laços, elementos que se tornam fundamentais para a qualidade de vida enquanto formação de uma vizinhança em comunidade.

Este processo de participação na construção também apresenta o potencial de emancipação, o qual se refere aos aprendizados, uma vez que as pessoas aprendem novos saberes que podem ser utilizados para ampliar as oportunidades de trabalho, como no caso de quem desenvolveu competências para assentar pisos, fazer instalações elétricas e hidráulicas. Este elemento está presente no discurso da coordenadora, contudo foi verificado ao aplicar o questionário com uma família, na qual a moradora confirmou ter aprendido a fazer instalações elétricas, gostou da atividade e se capacitou posteriormente para exercer esta atividade, ressaltou, ainda, que o marido era motorista e ao participar das obras aprendeu ofícios de pedreiro e esta é uma alternativa de renda para outros trabalhos.

A participação das famílias no processo de construção decorre de um outro elemento, qual seja a redução do custo com mão de obra. Esta redução no custo com mão de obra permite obter um ganho na construção, seja em área construída, seja na qualidade dos materiais empregados na construção. O que se tornou evidente nos resultados das avaliações das famílias apresentado anteriormente e a entrevistada também fez questão de destacar comparativamente a um empreendimento do MCMV na modalidade FAR que foi construído nas proximidades do Grupo Esperança.

> Se você pega este projeto aqui (Esperança), isso aqui como era Crédito Solidário (Programa Crédito Solidário) ele era R$ 43.000,00 por família, que não é que cada família vai lá e pega o seu, mas era R$ 43.000,00 por família, aí você vai para o lado aqui (Conjunto Habitacional MCMV FAR – apartamentos) é R$ 75.000,00 por família ... você vê a qualidade destas casas (Esperança) mesmo construídas por mutirão, por pessoas que nunca botaram a mão no cimento, não sabiam nem como mexer uma massa, e aprenderam, construíram suas casas ... Então eu acho que é estratégico mostrar isso aqui (Esperança) e aquilo ali (FAR) para ver a diferença.

As famílias participam do processo e acompanham as obras semanalmente. Este acompanhamento e o processo de autogestão fortalece outra característica importante para a gestão social, a transparência. O trecho da entrevista apresentado a seguir, demonstra como o Grupo Esperança se organiza para conduzir este processo.

> A União (UNMP) procura fazer sempre com um parceiro, como no caso a Fundação Bento Rubião, a gente faz esta discussão no coletivo com as famílias e a primeira coisa que a gente faz é eleger uma Comissão de Obra, isso é em qualquer projeto, não é só Rio de Janeiro, você elege uma Comissão de Obra, essa Comissão de Obra vai ficar sempre, uma vez por semana tem reunião com o arquiteto responsável pela obra e aquela autonomia que a gente está dando para ele (arquiteto) foi a partir de uma reunião anterior ... não tem essa de uma pessoa ter autonomia não, todo mundo tem que estar junto, comissões aqui sempre funcionou com cinco ou seis pessoas, nunca é uma ou duas, porque a gente entende que não dá conta. A única comissão que tinha três pessoas era a comissão de CRE

> (Comissão de Recursos), que é a comissão de finanças, que é quem faz a compra de materiais e aliás não pega em dinheiro, é cheque para tudo, e o cheque assinado pela Comissão de Obras e a Comissão de CRE. Tem que dar visto lá que saiu aquele dinheiro para comprar tal coisa, comprovar com cotação, com tudo. Nós somos o primeiro projeto do MCMV Entidades com prestação de contas.

A prestação de contas que a entrevistada menciona vai além do procedimento exigido pela CAIXA no que se refere às medições realizadas para o repasse do recurso, o que é obrigatório, diz respeito ao cuidado de apresentar em assembleia com as famílias toda saída de caixa que é realizada, identificando os fornecedores, a nota fiscal e o número do cheque que efetuou o pagamento. Além disso, a Comissão de Obra trabalha diretamente no levantamento de orçamentos dos materiais necessários para a construção, tanto com fornecedores do Rio de Janeiro, como de outros estados. Por exemplo, as telhas foram adquiridas no estado de São Paulo e as portas em Santa Catarina em função da qualidade e do preço negociado.

Considera-se que a análise realizada a partir da entrevista em profundidade se fundamenta em elementos suficientes que justificam os melhores resultados identificados no comparativo entre o Grupo Esperança realizado por meio do MCMV Entidades na cidade do Rio de Janeiro e o Residencial Belmonte I construído por meio do MCMV FAR em Volta Redonda.

Conclusões

O presente artigo propõe uma questão de pesquisa que é mais abrangente do que foi possível responder neste momento por considerar nas análises apenas dois empreendimentos habitacionais. Contudo, considera-se que a reflexão permanece válida principalmente para o campo de estudos sobre avaliação de políticas públicas de habitação. Espera-se que o presente artigo incentive novas pesquisas que busquem a nível local ou regional realizar avaliações similares e que em um futuro próximo seja possível alcançar uma resposta mais completa acerca da avaliação comparativa de resultados entre as modalidades do programa Minha Casa Minha Vida.

No que diz respeito à avaliação dos dois empreendimentos habitacionais a partir da satisfação das famílias residentes, tornou-se evidente que o Grupo Esperança implementado por meio da modalidade Entidades na cidade do Rio de Janeiro apresenta melhores resultados. Para quase todos os itens avaliados, sejam eles em relação ao tamanho dos cômodos, qualidade da construção, usos e funcionalidades da moradia e acesso a serviços públicos, apresentou médias superiores em relação à satisfação das famílias, conforme apresentado na Tabela 1.

A entrevista em profundidade realizada com a Coordenadora Regional da União Nacional por Moradia Popular, responsável pela coordenação do projeto, mostrou-se reveladora e permite que se destaquem as seguintes características próprias da gestão social: tomada de decisão coletiva, emancipação e transparência.

Associadas à ideia de tomada de decisão coletiva, Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 130-131) mencionam a cidadania deliberativa na esfera pública, subordinação da lógica instrumental às outras lógicas e a participação como elementos centrais à gestão social. A experiência do Grupo Esperança demonstra que o processo de tomada de decisão é participativo e está permeado pela inversão da lógica instrumental ao questionar os modelos de moradia popular que tradicionalmente são implementados conforme as lógicas do Estado e do Mercado. As famílias deste empreendimento do MCMV Entidades assumem o protagonismo nas decisões coletivas por autogestão, desde o início do projeto da moradia, passando pela etapa de construção e até a conclusão da obra.

Observa-se que todo o processo de participação das famílias no Grupo Esperança favorece a emancipação. Por meio da autogestão do empreendimento e do mutirão para a construção os saberes são partilhados, as responsabilidades são distribuídas, as decisões tomadas pela coletividade, de tal modo que se ampliam a visão de mundo e as oportunidades de vida para as famílias.

A transparência se faz presente no Grupo Esperança, as famílias participantes do processo compreendem o funcionamento do programa, acompanham semanalmente a execução das obras e verificam cada pagamento efetuado. A efetiva transparência se apresenta como uma prática no Grupo Esperança, de modo inteligível às famílias, o que serve de exemplo para a esfera da gestão pública.

A qualidade evidenciada pelo Grupo Esperança, enquanto projeto de moradia e vida, decorre de elementos próprios da autogestão presentes desde sua gênese e que servem de inspiração para futuros empreendimentos habitacionais.

Este artigo, em seu título, trata a gestão social como uma utopia e questiona se esta utopia seria capaz de proporcionar melhores resultados em políticas públicas. Considera-se que os resultados apresentados neste artigo indicam que por meio da gestão social é possível alcançar melhores resultados.

A primeira parte da seção Resultados e Discussão se utiliza da abordagem quantitativa a fim de demonstrar que mesmo sob este viés instrumental o modo de se fazer políticas públicas pode obter melhores resultados quando se pauta em práticas como as propostas pela gestão social. O campo para novas pesquisas está aberto e considera-se que contribuições no sentido de verificar como a gestão social pode contribuir para melhores resultados em políticas públicas são bem-vindas.

Referências

BOULLOSA, R. D. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? **XXXII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 6 a 10 de setembro de 2008.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social:** epistemologia de um paradigma. 1. ed. Curitiba: CRV, 2013.

DRUMOND, A. M. **Análise do Programa Lares Habitação Popular na perspectiva do Policy Cycle**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, p. 170. 2014.

REIS; CRUZ, F. N. S. **Programa Minha Casa Minha Vida: estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, p. 145. 2013.

RIFRANO, L. **Avaliação de Projetos Habitacionais:** determinando a funcionalidade da moradia social. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.