



6 a 8 de outubro de 2010 - Canela RS

**ENTAC 2010**

XIII Encontro Nacional de Tecnologia  
do Ambiente Construído

## **FONTE DE FINANCIAMENTO X CRONOGRAMA DE OBRAS X ACORDOS DE OBRA: Impasses na Construção da Habitação Social no Assentamento Rural Sepé Tiaraju, Serra Azul – SP**

**Simone Fernandes Tavares (1); Akemi Ino (2)**

(1) Grupo Habis - Departamento de Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos –  
Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: si\_simonoca@yahoo.com.br

(2) Grupo Habis - Departamento de Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos –  
Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: inoakemi@sc.usp.br

### **RESUMO:**

Em 2007, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) lançou em seu site uma série de cartilhas intituladas “A CAIXA e a Habitação Rural”, elaboradas pela Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares dos Três Estados do Sul do Brasil (COOPERHAF) com o apoio técnico da CAIXA. Já no início do primeiro livro é colocada a necessidade de financiamento para a habitação rural, alegando a predominância de programas habitacionais destinados aos trabalhadores urbanos. Afirma que, para tanto, era necessário entender as particularidades do campo, caracterizando o agricultor familiar como diferente do assalariado urbano. Mas esta observação é contrafeita diante da fala de que finalmente o financiamento habitacional chegaria ao campo a partir de adaptações realizadas em programas de financiamento urbano. Além disso, a análise dos programas contidos no site da CAIXA, fora destas cartilhas, demonstra não existir nenhuma diferença significativa para financiamento habitacional nos dois meios, havendo particularidades apenas no valor do financiamento e nas faixas de renda que podem acessá-lo. Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre programa de financiamento, acordos de obra e cronograma de obras na construção de 77 habitações no Assentamento Rural Sepé Tiaraju, Serra Azul – SP. Parte do pressuposto de que as condições colocadas pelo programa de financiamento para a obtenção de recurso influenciam diretamente o andamento de obra, principalmente por não compreender os limites do trabalho coletivo e a dinâmica de trabalho no campo. A estratégia de pesquisa adotada é a pesquisação, onde o pesquisador participante coleta dados simultaneamente à ação. O método parte da análise do contrato de financiamento das famílias do assentamento estudado e a análise de seus impactos a partir da delimitação da linha do tempo da obra, onde são verificadas cinco grandes paralisações. Como resultados temos: a relação entre fonte de financiamento, cronograma e acordos de obra.

**Palavras chave:** programa de financiamento; mutirão; habitação rural.

## 1. INTRODUÇÃO

Em 2007, a Caixa Econômica Federal lançou em seu site oficial uma série de quatro cartilhas intituladas “A CAIXA e a Habitação Rural”. Estas cartilhas foram elaboradas pela Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares dos Três Estados do Sul do Brasil (COOPERHAF) com o apoio técnico da CAIXA. Já no início do primeiro livro é colocada a necessidade de financiamento para a habitação rural, alegando a predominância de programas habitacionais destinados aos trabalhadores urbanos. Afirma que, para tanto, era necessário entender as particularidades do campo, caracterizando o agricultor familiar como diferente do assalariado urbano. Mas esta afirmação perde todo o seu peso diante da fala de que finalmente este financiamento chegaria ao campo a partir de **adaptações** realizadas em programas de financiamento urbano. Além disso, a análise dos programas contidos no site da CAIXA, fora destas cartilhas, demonstra não existir nenhuma diferença significativa para financiamento habitacional nos dois meios. O que diverge é apenas o valor do financiamento e as faixas de renda que podem acessá-lo, não sendo citado em nenhum momento as condições dos trabalhadores.

Em relação ao déficit habitacional, existe a falta de oito milhões de moradias, segundo a Folha de São Paulo de 23 de Agosto de 2008<sup>1</sup>, com base nos dados de pesquisa do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e FGV (Fundação Getúlio Vargas). No meio rural este déficit é menos visível, mas segundo a pesquisa da Comissão Pastoral da Terra<sup>2</sup>, ele representa 25% de oito milhões, ou seja, dois milhões de moradias. E se na cidade este problema se faz mais visível, é para ela que são formuladas as principais políticas habitacionais, sendo que até 2003 inexistiam programas de financiamento para a habitação rural, segundo os estudos da pesquisadora Renata B. Peres (2003).

Apesar de a habitação ser algo imprescindível tanto no meio urbano como no rural, neste último ela atua como um elemento de fixação do homem à terra, contribuindo para a sua permanência no campo, o que, por sua vez, diminui o êxodo para as cidades. Como coloca Lopes (1996, apud Peres, 2003) é fundamental a compreensão de todas as ocupações humanas, e o entendimento de que a lógica de cada um destes espaços, em sua importância ou em sua dimensão, influencia a estrutura do ordenamento do território como um todo. Sendo assim, diante da impossibilidade da manutenção de uma política urbana equilibrada, torna-se extremamente importante a formação de diretrizes e políticas públicas para a manutenção da população rural. Neste sentido, a provisão de habitação adequada se torna um fator determinante, devido às especificidades da vida no campo, onde a habitação atua como uma extensão da terra, seja pela dinâmica familiar, pelo tipo de construção ou o seu modo de utilização.

Políticas públicas voltadas ao campo também devem considerar as mudanças por que vem passando este meio. O campo não é somente o local da produção agropecuária. Nele está se dando a expansão de novas ocupações não agrícolas, e está se tornando o local da manifestação de novas práticas culturais, novas identidades sociais (PERES, 2003). Os assentamentos de reforma agrária se inserem nesta última colocação, e são espaços de economias dinâmicas, as quais influenciam toda a região em que estão inseridos, inclusive os centros urbanos, principalmente quando isso se dá em pequenos municípios, pela inserção de número significativo de pessoas.

Segundo Peres (2003), para que as políticas públicas rurais sejam eficientes, elas devem contemplar três políticas diferentes e complementares: de investimento em infra-estrutura básica, como saneamento, água e energia; de programas de garantia de renda, como micro-empresas e comércios, de modo a fortalecer as iniciativas empreendedoras; e a de incentivo à habitação rural, com a criação de povoados e vilas rurais, para o aumento da qualidade de vida desta população. Para isso, há de se entender que o meio rural atual é o espaço produtivo, de serviços, espaço patrimonial (recursos naturais e culturais), e de residência.

### 1.2. As políticas públicas habitacionais

---

<sup>1</sup> Dados retirados do site: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u347991.shtml>. Acesso: 24/08/2008.

<sup>2</sup> Dados retirados Comissão Pastoral da Terra, de 06/05/2008. Disponível em: <http://www.cptpe.org.br/modules.php?name=News&file=article&sid=1256>. Acesso: 31/08/2008.

Os programas públicos que investem em habitação investem uma pequena quantidade de recursos por unidade habitacional, o que, em conjunto com a chamada habitabilidade mínima dos programas de financiamento, acabam por gerar habitações pequenas e restritas, não suprimindo as necessidades de grande parte das famílias de baixa renda. Além disso, os programas destinados às populações mais carentes, em sua maioria, financiam ou subsidiam apenas os materiais de construção, o que pressupõe que o “beneficiário” detenha recurso para pagamento de mão de obra, tenha prática de pedreiro, ou construa a partir de mutirão, com acompanhamento de assessorias técnicas.

O movimento dos mutirões é fundamental para o entendimento das políticas habitacionais principalmente no Estado de São Paulo. Foi palavra chave nos anos de 1980, quando os movimentos passaram a reivindicar moradia. Era entendido como uma ferramenta de emancipação de comunidades organizadas. Com o decorrer dos anos, o amadurecimento dos movimentos possibilitou a proposição de novas políticas de moradia, onde se reivindicava a gestão do empreendimento habitacional, e não necessariamente a doação de mão de obra para a construção da habitação. “Menos mutirão, mais autogestão”<sup>3</sup> eram as palavras de ordem.

A análise da literatura permite dizer que muitos estudos foram feitos a respeito dos mutirões, principalmente urbanos, tendo como base a rica experiência desencadeada pelo mandato da prefeita Luiza Erundina na cidade de São Paulo (1989–1992), quando foi implantada uma política voltada à habitação de interesse social através de mutirões autogeridos. No meio rural existem poucos estudos a este respeito, o que pode ser decorrente dos recentes programas habitacionais voltados a ele, também como reivindicação de assentamentos de reforma agrária.

Atualmente existem três programas habitacionais<sup>4</sup> financiados no âmbito do Governo Federal com recursos para as populações rurais de baixa renda (R\$ 200,00 a R\$ 1875,00), para construção ou reforma de moradias, de forma coletiva, tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CAIXA). São três linhas de crédito muito similares, porém com recursos oriundos de fundos diferentes. Todos eles têm como exigência a contrapartida, que consiste num recurso necessário para a complementação do recurso liberado pela CAIXA para concluir a implantação da obra, que pode ser de origem da família agricultora, dos Governos Estaduais ou Municipais, de cooperativas de habitação e crédito, ou do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Em relação ao subsídio, ele depende da faixa de renda da família e, portanto, da sua capacidade de pagamento das prestações, podendo disponibilizar parte ou todo o recurso a “fundo perdido”.

Estes três programas da CAIXA financiam apenas o material de construção, não incluindo recurso para pagamento de mão de obra. A necessidade de estar vinculado a um coletivo sugere o trabalho em mutirão, o qual, em meio rural possui características diferentes do mesmo trabalho em meio urbano, seja pela dinâmica colocada pelo canteiro de obras (gerenciamento, entrega de materiais, distância entre os lotes familiares), seja pela dinâmica do trabalho no campo (períodos bem marcados para plantio, colheita, e a agricultura familiar).

## **2. OBJETIVO**

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre programa de financiamento habitacional, acordos e cronograma de obras para a construção de 77 habitações no Assentamento Rural Sepé Tiaraju, Serra Azul – SP, através do trabalho coletivo. Parte do pressuposto de que as condições colocadas pelo programa influenciam diretamente o andamento de obra, principalmente por não compreender quais são os limites do trabalho coletivo e qual é a dinâmica de trabalho no campo.

## **3. MATERIAIS E MÉTODOS**

### **3.1. A estratégia de pesquisa**

---

<sup>3</sup> Ver Bonduki, 1992, Felipe 1997, Antunes, 2002.

<sup>4</sup> Os três programas indicados nos cadernos da CAIXA são: Programa Crédito Solidário – FDS; Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PDS; Programa Carta de Crédito FGTS – Operações Coletivas

A estratégia de pesquisa utilizada neste artigo é a pesquisa-ação, onde se coletam dados simultaneamente à ação na realidade social. Segundo Dionne (2007, p. 68) trata-se de:

*[...] uma modalidade de intervenção coletiva, inspirada nas técnicas de tomada de decisão, que associa atores e pesquisadores em procedimentos conjuntos de ação com vista a melhorar uma situação precisa, avaliada com base em conhecimentos sistemáticos de seu estado inicial apreciada com base em uma formulação compartilhada de objetivos de mudança.*

A pesquisa foi desenvolvida a partir das seguintes etapas: a) Organização dos dados coletados em canteiro de obras em uma linha do tempo; b) delimitação dos momentos de obra, a partir de suas grandes paralisações; c) Análise dos dados relacionando os períodos de obra, os acordos coletivos, e as especificações do programa de financiamento acessado pelas famílias do assentamento Sepé Tiaraju.

### 3.2. Caracterização do Assentamento Rural Sepé Tiaraju

O objeto empírico deste projeto de pesquisa é o Assentamento Rural Sepé Tiaraju, localizado na cidade de Serra Azul, região Noroeste do Estado de São Paulo. A formação deste assentamento é decorrente da ocupação da antiga fazenda Santa Clara pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1994, quando a fazenda foi tomada pelo Estado como pagamento de dívidas de seus antigos proprietários. Após várias expulsões do local pelos usineiros que se apropriaram indevidamente da fazenda, através da mobilização da população das cidades vizinhas, e a insistência de várias famílias em permanecer no local, o INCRA adquiriu as terras da ocupação, e implantou o primeiro PSD (Programa de Desenvolvimento Sustentável) do Estado de São Paulo.

O Assentamento Rural Sepé Tiaraju foi legalizado em 14/04/2000, e a sua área dividida em 80 lotes individuais com cerca de 3,6 ha cada, concedidos para as famílias, as quais se distribuíram em quatro núcleos de aproximadamente 20 famílias: Dandara, Zumbi dos Palmares, Chico Mendes e Paulo Freire. Também foram demarcadas áreas de uso coletivo, para hortas, lazer, educação e religião. A agricultura com transição para a agroecologia tornou-se base do assentamento, justificada pela necessidade de preservação ambiental do local, o qual está sob a área de recarga do Aquífero Guarani.

Atualmente está em andamento no assentamento a construção de 77 habitações com recursos financeiros subsidiados pelo convênio entre CAIXA e INCRA, que integrados compõem o valor total da obra. Três diferentes tipos estão sendo executados, sendo o de três quartos (3QC - vedação cerâmica estrutural), dois quartos (2QC - vedação cerâmica estrutural), ou três quartos em L, com vedações ditas alternativas (3QA - solo cimento, taipa, adobe).

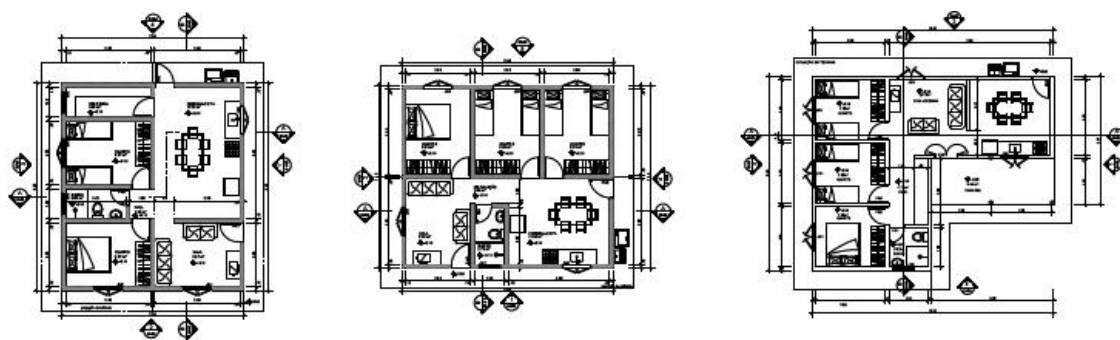


Ilustração 1: Tipos de habitação: 2QC (59,81 m<sup>2</sup>), 3QC (60,9 m<sup>2</sup>) e 3QA (73,37 m<sup>2</sup>). Fonte Habis.

Estas tipologias são resultantes da discussão entre as famílias do Sepé e a assessoria técnica formada pelo grupo Habis (Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade de Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, em parceria com a Universidade Federal de São Carlos), o qual vem avaliando, na prática, a participação das famílias na produção de moradias em assentamentos de reforma agrária, através da criação de um espaço de trocas coletivas. As pesquisas desenvolvidas pelo Grupo Habis incentivam a participação das famílias assentadas nas diversas etapas da construção da habitação, além de trazer para a discussão conjunta a possibilidade de experimentação de novos componentes e novos processos de produção, diferentes por considerar as potencialidades regionais. Também tenta desenvolver com estes coletivos processos autogestionários, e a formação e capacitação

dos moradores para a geração de trabalho e renda, transcendendo a necessidade imediata por casa.

O processo participativo de escolha da tipologia habitacional e dos materiais a serem empregados nas habitações teve início em Janeiro de 2006. Ao mesmo tempo em que aconteciam as discussões para a definição do projeto arquitetônico eram tirados os primeiros acordos para a organização do trabalho em canteiro de obras. Devido ao programa de financiamento acessado, as famílias se mobilizaram para a construção das habitações em mutirão. Acreditou-se, neste momento, que a construção coletiva seria facilitada devido à organização das famílias do assentamento, anterior à chegada da assessoria técnica, as quais já se encontravam subdivididas em núcleos, já haviam montado grupos e associações para a comercialização de seus produtos agrícolas, e pareciam bastante engajadas nas discussões coletivas. O fato de que elas estavam assentadas a pouco, mais a presença forte das militâncias do MST sempre enfatizando a conquista da terra como uma vitória coletiva, foi fundamental no momento da aceitação das condições de trabalho para a construção das casas.

Para o trabalho em mutirão, as famílias se subdividiram inicialmente em 11 brigadas de trabalho, compostas de quatro a 11 famílias, agrupadas segundo proximidade do lote, tipo de casa escolhida e afinidades pessoais. Além de atuarem em canteiro, havia as comissões de compra e de recebimento de materiais, e os representantes de brigada, sendo que estes últimos deveriam participar de todas as reuniões em conjunto com a assessoria técnica. Além disso, cada brigada de trabalho deveria ter um pedreiro com experiência profissional, o qual deveria participar nas capacitações com a assessoria técnica, para depois instruir o restante das famílias em canteiro.

Entre outros acordos estavam: a liberação da compra de materiais de uma etapa de obra só aconteceria quando todas as famílias terminassem a etapa anterior, ou seja, só seria liberado material para contrapiso quando todas as famílias tivessem executado a fundação; só seriam acompanhadas tecnicamente as famílias organizadas em grupo; pessoas que não pudessem comparecer ao mutirão em dia acordado entre as famílias pagariam uma diária de serviço ao grupo, ou enviaria um representante para trabalhar em seu lugar; uma vez aprovado o projeto arquitetônico e executivo pelo órgão credor, não seriam mais permitidas alterações no mesmo, salvo se esta fosse uma decisão coletiva; as famílias construiriam em mutirão, utilizando o recurso de mão de obra para compra de alimentos e outros bens necessários durante o ano de construção da casa.

#### 4. CONTRATO PARA A HABITAÇÃO SEPÉ TIARAJU

O financiamento da Caixa Econômica Federal para o Assentamento Rural Sepé Tiaraju só foi aprovado em Abril de 2007. As obras das casas já haviam sido iniciadas há oito meses com o recurso vindo do INCRA, e passava por uma paralisação devido à burocracia para a liberação do pagamento dos materiais já adquiridos. As famílias do Sepé acessaram o Programa Carta de Crédito FGTS – Operações Coletivas, com recursos oriundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

Com o contrato assinado, o recurso antes gerenciado pelo INCRA passou para a CAIXA. O recurso total das casas foi composto da seguinte maneira: cada habitação foi contemplada com R\$13.900,00, onde, R\$5.000,00 foram subsidiados pelo INCRA, e R\$7.900,00 pela CAIXA como financiamento, e posteriormente como "recurso não reembolsável". Destes R\$13.900,00, 81% foram destinados à compra de materiais, 13% para pagamento mão-de-obra, e 6% para pagamento de assessoria técnica.

O contrato assinado pelas famílias do assentamento foi o seguinte: **“Contrato de Mútuo de Dinheiro à Pessoa Física para Aquisição de Material de Construção no Programa Carta de Crédito Individual – FGTS – com Garantia de Caução”**, onde consta tanto o papel do Agente Financeiro – credor (CAIXA), da Entidade Organizadora<sup>5</sup> (INCRA) e do beneficiário (famílias assentadas). Suas principais cláusulas são as seguintes:

---

<sup>5</sup> Apesar de constar em contrato que o INCRA é a entidade organizadora do assentamento Sepé Tiaraju, o grupo Habis também está inserido nesta categoria, porque além de acompanhar a evolução das obras no que diz respeito ao seu aspecto técnico, também desenvolve em conjunto com as famílias o trabalho técnico social, principalmente no que diz respeito ao incentivo à gestão participativa das obras, e mobilização e organização comunitária.

- O valor da operação destina-se à aquisição de Material de Construção, para a construção, reforma/melhora do imóvel residencial, e corresponde ao valor do somatório do financiamento, do valor do desconto concedido pelo FGTS, e do valor recursos próprios / contrapartida complementar oferecida pela Entidade Organizadora;
- O mútuo de dinheiro liberado pela CAIXA segue as normas do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH);
- O prazo para o término das obras é de 12 meses conforme o cronograma apresentado;
- A liberação de pagamento de material se dará após a sua aplicação na casa, através de medições periódicas, as quais estão vinculadas ao cronograma de obras;
- Se a obra não seguir o cronograma apresentado, a porcentagem de recurso a ser liberado será igual à porcentagem de obra executada, desde que este valor não exceda o valor previamente calculado;
- Para o pagamento dos materiais adquiridos será necessário o seguinte processo:

*a. Apresentação do Cronograma de Obras contemplando o valor previsto para cada parcela;*

*b. Apresentação de notas fiscais referentes à aquisição do material utilizado para a execução do percentual previsto no cronograma de obras para a parcela a ser creditada;*

*c. Apresentação de declaração da comissão dos representantes do grupo de BENEFICIÁRIOS, em conjunto com a ENTIDADE ORGANIZADORA, atestando a entrega e aplicação do material de construção constante nas notas fiscais relacionadas e solicitando a movimentação dos recursos financeiros, conforme cronograma físico financeiro (ANEXO XII).”<sup>6</sup>*

Vale destacar a dinâmica de pagamento de materiais tal como ela ocorreu: Feita a compra de material, eram emitidas as notas fiscais referentes; estas notas eram entregues pela família do assentamento, a qual recebeu o material, para o grupo Habis; em posse das notas, o Habis compunha um documento chamado Anexo XII, que vem a ser a declaração das famílias do recebimento dos materiais; feito o Anexo XII, era coletada as assinaturas dos três representantes das famílias para o Anexo e notas fiscais; estes documentos eram enviados à CAIXA Ribeirão Preto, que os enviava para o INCRA São Paulo para a chancela, que enviava novamente à CAIXA Ribeirão Preto para o seu pagamento. Todo este processo durava cerca de 20 dias, quando as notas não ficavam retidas em alguma destas etapas.

- O Devedor se compromete a utilizar os recursos contratados ou para a compra do material de construção ou para pagamento de mão-de-obra, exclusivamente no imóvel indicado no contrato.

## **5. CARACTERIZAÇÃO DAS ETAPAS DE OBRA DO SEPÉ TIARAJU**

Este trabalho procura entender quais são os impactos das especificações programa de financiamento e do contrato assinado pelas famílias do Sepé no canteiro de obra, nas seguintes condições: trabalho em mutirão, pessoas simples, com baixo nível de escolaridade, trabalhadores do campo de situação financeira precária (recém assentados). Tem-se a clareza de que não é apenas a dinâmica colocada pelo programa e pelo contrato para as obras a responsável pelo atraso nas obras, mas também de um conjunto de fatores que partem tanto das famílias (conflitos inter-pessoais; a dificuldade em trabalhar coletivamente; dificuldade de aprender técnicas construtivas; dificuldade de conciliar trabalho no campo com trabalho em obra), da assessoria técnica (dificuldade de gerenciar uma obra composta por 77 casas, distantes umas das outras), e das características de um canteiro de obras em meio rural.

O estudo da linha do tempo da obra permitiu dividir o processo de execução das casas em cinco momentos distintos. Estes momentos possuem características próprias, e contextos próprios de coletividade e necessidades das famílias. O limite de cada um deles se dá nas grandes paralisações de obra, onde se faz necessário rediscutir o processo anterior e encontrar novos caminhos para a continuidade, inclusive com a presença da assessoria técnica, entidade organizadora, entidade credora, e mais recentemente, com a promotoria pública. O texto abaixo apresenta cada um destes momentos:

---

<sup>6</sup> Informações retiradas do contrato de uma das famílias assentadas, “Cláusula quarta: Exigências relativas à execução de obras para levantamento da operação”.

**Primeiro Momento de obra: Setembro 2006 – Agosto 2007:** O primeiro momento de obra engloba duas ocasiões distintas em relação a quem controlava os recursos: de Agosto de 2006 a Abril de 2007 pelo INCRA; de Abril de 2007 em diante, pela CAIXA. As obras tiveram início em Setembro de 2006, com a locação das casas. De início surgiu um problema: não haviam sido previstos recursos para serviços preliminares, e em alguns lotes se fazia imprescindível a terraplenagem. Enquanto parte das famílias preparou o terreno na enxada, outras exigiram da equipe técnica soluções para este serviço. No entanto, nem a prefeitura da cidade de Serra Azul nem a de Serrana forneceram o maquinário para o assentamento, e as famílias também não se mobilizaram para buscar outras possibilidades de empréstimo de máquinas. O resultado foi a perda de 40 sacos de cimento em um dos núcleos, o qual tinha maiores problemas com a topografia.

Isso permitiu com que algumas famílias avançassem a obra em relação às outras, fato agravado pela paralisação da entrega de materiais devido ao não pagamento das notas das primeiras compras. Isso fez com que as famílias não possuíssem todo o material necessário para a execução de uma etapa. E elas também não entendiam que os materiais eram de todos e que, portanto, poderiam ser repassados entre elas para o avanço geral da obra. O resultado foi obra parada e perda de materiais.

Em Abril de 2007, com o recurso sendo controlado pela CAIXA, as obras voltaram a andar, e foram entregues os materiais de fundação para todas as famílias, com exceção do cimento, entregue seguindo a ordem da lista das brigadas. Para isso foi necessário entrar em acordo com os fornecedores, e foi empenhada tanto a palavra da assessoria como das famílias da comissão de compras sobre o pagamento no prazo dos materiais. Havia um mês para a execução de todas as fundações segundo o cronograma, e a CAIXA liberaria o recurso desta etapa depois de verificada a sua aplicação em canteiro através de medições mensais.

No entanto, as brigadas tinham ritmos distintos, e cada família tinha graus diferentes de comprometimento com as obras. Além disso, havia a falta de água, a qual obrigava as frentes de trabalho a buscá-la a longas distâncias. O trabalho em mutirão era demorado, e na maioria das vezes toda a responsabilidade se projetava na figura do pedreiro, o qual não estava preparado para coordenar um grupo de trabalho, e cobrar o empenho das outras famílias, e as famílias também não estavam preparadas para serem cobradas. Isso fez com que aumentassem os conflitos inter-pessoais, com a separação de brigadas e isolamento de algumas famílias.

As famílias adiantadas passaram a pressionar a assessoria para a liberação dos materiais da próxima etapa. Em Agosto de 2007, as famílias mais adiantadas chamaram uma reunião de coordenação para a mudança dos acordos de obra: queriam que os materiais de novas etapas fossem liberados por brigadas, e não mais vinculados ao andamento geral de obra. Esta reunião teve a presença de poucas famílias além dos representantes da coordenação geral. E a despeito do esclarecimento da assessoria sobre as implicações de tal decisão, e do posicionamento de algumas famílias de que esta era uma decisão precipitada e que beneficiaria apenas as famílias com maior poder aquisitivo (porque estas queriam contratar pedreiro), foi acordado que os materiais passariam a ser entregues conforme as necessidades de cada brigada.

**Segundo Momento: Agosto 2007 – Maio 2008:** O segundo momento de obra é marcado pela crescente separação das brigadas de trabalho e contratação de mão-de-obra. Esta mudança na estratégia de obras acentuou a diferença entre as casas: enquanto uma família executava a fundação, a outra, com a ajuda de um pedreiro contratado, estava com a casa coberta e ocupada. Positivo inicialmente, esta situação se viu complicada com o período de chuva do final de 2007, quando as famílias pararam a obra para o plantio. Houve então, grande quantidade de materiais estocados em canteiro, e a impossibilidade de pagamento dos fornecedores porque o recurso só era liberado mediante a sua aplicação na casa. Com a passagem da época de plantio as famílias não puderam dar continuidade à obra porque só tinham parte do material e não era possível comprar o restante.

A solução encontrada pela assessoria foi promover a troca de materiais entre as famílias. Procurava-se atingir um percentual de obra executada capaz de efetuar o pagamento dos materiais já adquiridos. No entanto, esta solução foi prontamente inviabilizada pelas famílias, as quais não entendiam que o material pertencia a todo o assentamento, e por isso preferiam perdê-lo a passá-lo. Também havia o medo de que entregando o material para outra família, teria de se esperar um longo tempo para tê-lo

novamente. Estimulou-se também a compra de materiais pelas famílias para fechamento de etapas, com o acordo de que a família receberia o material novamente. Várias famílias aderiram ao acordo, tendo em vista a utilização do material "repetido" para outras obras, como chiqueiros e galinheiros.

A despeito deste esforço, o percentual de obra executada não foi capaz de quitar as antigas compras de materiais, ocasionando a total paralisação das obras em Março de 2008. Para resolver este problema, foi proposto para as famílias um novo acordo de obras a ser levado para a discussão em conjunto com a CAIXA. Da reunião com os núcleos, estes acordos ganharam força, ficando estabelecido que todas as casas estariam cobertas até o final de Agosto de 2008, se a CAIXA aceitasse liberar o pagamento antecipado de todas as etapas até a cobertura para as famílias que ainda não a haviam atingido, e fazer a medição para a verificação do uso dos materiais no início de Setembro do mesmo ano, com posterior liberação do recurso das outras etapas. Das reuniões com os núcleos foi escolhida uma comissão que iria em conjunto com a assessoria técnica conversar com a CAIXA. Diante da solicitação a CAIXA aceitou a proposta, dando crédito à palavra das famílias, resultando em outro momento de obra.

**Terceiro Momento: de Maio 2008 a Janeiro de 2009:** Com a nova retomada das obras, as famílias se mobilizaram novamente para a formação das comissões de compra e as comissões de recebimento de materiais. A comissão de compras, em conjunto com a assessoria, fez acordo com os fornecedores para a manutenção dos preços dos materiais, e os blocos, telhas e madeira para os painéis de cobertura foram pagos antecipadamente, mediante contrato. Areia, cimento e brita tiveram seus preços mantidos até o final de Agosto com o acordo de pagamento em no máximo 30 dias depois de feita a sua entrega.

Desta forma as obras andaram “a todo vapor”. Em cada visita a canteiro de obras era necessário visitar cerca de 30 casas, verificando a qualidade construtiva, o gasto de materiais, e anotando novos pedidos. No entanto, este processo foi dificultado por dois motivos: o primeiro diz respeito às famílias isoladas, as quais apresentavam problemas específicos, como alguma doença, alcoolismo. O segundo é referente ao tempo para o pagamento das notas fiscais, as quais demoravam mais de um mês para percorrer todas as etapas e terem o recurso liberado. O atraso do pagamento dos materiais dificultou a manutenção dos acordos com alguns fornecedores, principalmente com o de areia, o qual não fornecia material enquanto não saía o pagamento das notas. Esta era a loja com o menor preço da região, chegando a metade do preço das outras lojas. Diante disso, a comissão de compras não autorizava a compra do material em outro fornecedor, fazendo com que houvesse atraso de obra em várias casas. O desespero em receber o material também fazia com que algumas famílias desviassem os caminhões de entrega para seus lotes, criando conflitos, e mais perda de materiais.

Em Setembro de 2008, de 77 casas, 51 estavam cobertas, 14 estavam em processo de construção, e 12 estavam paradas. Iniciou-se o período de orçamentos para a compra dos materiais para as próximas etapas de obra e percebeu-se que o recurso existente não seria suficiente para finalizar todas as casas conforme previsto. Foi solicitada novamente uma reunião com os núcleos para a apresentação das etapas de obra avançadas depois de Maio, e a situação financeira do projeto. Seria necessário retirar algumas etapas da casa. Diante deste cenário, as famílias marcaram uma reunião em conjunto com o INCRA e a CAIXA para buscar soluções para este novo problema. Nesta reunião geral, muito tumultuada, foi decidido que: a assessoria técnica iria rever todas as etapas de obra a executar, recalculando o uso dos materiais, fazendo reduções de maneira a atender a chamada habitabilidade mínima<sup>7</sup>; enviaria para a CAIXA o novo cronograma e o novo orçamento de obra; O INCRA se responsabilizaria pelas famílias atrasadas, fazendo com que elas avançassem a obra. E ainda, buscaria novas fontes de recurso para contemplar novamente as etapas retiradas do projeto; a CAIXA passaria a pagar todas as notas que chegassem até ela, com posterior verificação em canteiro de obras. Não seria permitida a compra total dos materiais. Eles continuariam a ser comprados conforme a necessidade em canteiro. E o prazo de pagamento das notas seria diminuído porque elas seriam entregues nas mãos do técnico do INCRA, o qual agilizaria o seu pagamento.

Passados alguns meses, sem haver um posicionamento do INCRA em relação às suas responsabilidades, a CAIXA bloqueou o projeto em Janeiro de 2009, sem o pagamento dos materiais

---

<sup>7</sup> Para alcançar a habitabilidade as habitações ainda necessitam de: colocação de louças sanitárias, pia de cozinha e tanque; sistema de tratamento de esgoto; instalações elétricas; vidros em esquadrias.



já adquiridos. O recurso para o término das casas ainda era insuficiente, houve aumento de conflitos entre as famílias, e entre as famílias e a assessoria, por esta não estar comprando materiais, e entre as famílias e o INCRA, porque as famílias entenderam que se fazia necessária a presença constante do órgão (além de questões relacionadas à obra, havia a questão do abastecimento de água no assentamento). Diante deste impasse, as famílias procuraram a Promotoria Pública.

**Quarto Momento: de Janeiro de 2009 à Agosto de 2009:** Em conjunto com a promotoria pública, CAIXA, INCRA, famílias e Habis, foram criados novos acordos para a continuidade das obras, com a responsabilidade de cada ator:

- Famílias: 55 casas finalizadas até 09/08/2009; nove casas finalizadas até 12/10/2009; e 13 casas finalizadas até 15/11/2009; formação de nova comissão de compras e de recebimento. A comissão de compras teria autonomia para negociar a compra total dos materiais com os fornecedores, os quais receberiam um cronograma de pagamento vinculado às entregas; comprometimento individual em finalizar a casa dentro dos prazos, através da assinatura de um “dossiê” referente a cada casa; compra coletiva de materiais, e construção individual.

- Assessoria técnica: apresentação de um cronograma de obras atualizado, com novos orçamentos; apresentação do cronograma de entrega de materiais, vinculado às parcelas de pagamento dos fornecedores, e à parcela de pagamento de mão-de-obra; apresentação de relatórios quinzenais ao promotor público, relatando os acontecimentos de canteiro, suas dificuldades e os acertos;

- INCRA: acompanhamento das obras em conjunto com a assessoria técnica para a manutenção dos acordos; apresentação de relatórios quinzenais ao promotor público, relatando os acontecimentos de canteiro, suas dificuldades e os acertos;

- CEF: liberação antecipada dos pagamentos de fornecedor e de mão-de-obra segundo o cronograma de obras apresentado pela assessoria, aprovado pelas famílias;

- Promotoria Pública: acompanhamento das obras via relatórios, com mediação quando necessário.

No entanto, a despeito de toda esta organização para a retomada das obras, as famílias não aprovaram o novo cronograma. Isso porque elas não entendiam uma especificação no financiamento, o qual exigia que 5% do montante total da obra fosse liberado em sua última parcela, após a última medição. Esta exigência da CAIXA não permitia que as famílias adquirissem e pagassem todo o material em uma única compra, como era a vontade das mesmas. A discussão sobre a compra de materiais e a aprovação de um novo cronograma de obras teve prosseguimento até Agosto de 2009, quando foi necessária a intervenção da promotoria pública novamente. Em Agosto de 2009, a despeito do acordo inicial, não haviam casas finalizadas, sendo adquirido apenas os materiais para as instalações elétricas. A compra do restante dos materiais estava em um impasse, porque as famílias não entravam em acordo com a comissão de compras sob qual seria a melhor maneira de adquiri-los, e onde.

**Quinto momento de Obra: Setembro de 2009 até Abril de 2010:** Com a intervenção da promotoria pública foi definida a compra de materiais pelas famílias em conjunto com a comissão de compras, e a CAIXA aprovou o novo cronograma de obras, dividido em três etapas, com três desembolsos de recursos. Na primeira compra foram adquiridos materiais para o término total de 55 casas, e materiais para a continuidade das obras das outras 22 casas. Os materiais começaram a ser entregues no final de Setembro, dando condições para o pleno andamento de obras em meados Outubro, ainda assim, com problemas sérios com alguns fornecedores importantes. No prazo de um mês após a entrega dos materiais, foi acordado que 55 casas estariam finalizadas, o que não aconteceu, devido a dificuldades financeiras das famílias, as quais decidiram “tocar” a obra individualmente, com contratação de pedreiros. E também, ao período de plantio, quando as famílias se dedicam integralmente à lavoura. Desta maneira, o término das obras, previsto para Janeiro de 2010 passou a ser Maio do mesmo ano, podendo vir a se configurar como um novo momento de obra.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada momento de paralisação de obra e rediscussão de acordos coletivos é marcado por desgastes de

todos os atores do processo. Para as famílias a situação é ainda pior. A coletividade defendida por elas no início da discussão das casas, em 2006, foi substituída pela troca de acusações, e pelo aumento de conflitos inter-pessoais. Além disso, elas são as maiores interessadas em terminar a casa para morar de maneira mais confortável, e não conseguem dar prosseguimento à obra. Isso porque em nenhum dos casos é levada em consideração as condições a que o trabalhador é exposto, o trabalhador pobre, aquele que não tem condições de pagar pela sua habitação, nem mesmo pela mão-de-obra, quando ele é contemplado pelo financiamento / subsídio de materiais de construção.

Assim, pode-se dizer que as diretrizes colocadas pelo Programa de Carta de Crédito – FGTS – Operações Coletivas foi um dos determinantes para o atraso de obras neste assentamento, entre outros motivos por que:

- propõe um processo coletivo em uma sociedade marcadamente individualista, e ainda, sem considerar que mudanças a partir da coletividade devem ser algo intrínseco as famílias do projeto. Se num primeiro momento as famílias aceitam tais condições para a obtenção da habitação, o processo demonstra que elas o fazem pela falta de opção, e não por estarem convencidas dos ganhos do coletivo;
- não compreende a dinâmica de trabalho no campo, os tempos do trabalhador rural, o qual está em constante trabalho na manutenção de seu lote. E que são necessários momentos de lazer e de descanso na vida de todo o trabalhador, sendo este um direito social constitucional, além de condição para a manutenção da sua força de trabalho;
- propõe uma dinâmica de liberação de recursos não condizente com as necessidades de canteiro de obras, principalmente ao relacionar dinâmicas distintas dos vários atores envolvidos, desde a família assentada, assessoria, INCRA, e a própria CAIXA.

## 7. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Maria C. A. **A Produção Habitacional Solidária. O processo participativo na organização do espaço urbano e na produção da moradia através de procedimentos autogestionários.** Tese. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2002.

BONDUKI, N. G. **Habitação e Autogestão. Construindo Territórios de Utopia.** Editora Fase. Rio de Janeiro. 1992.

CAIXA. **A CAIXA e a Habitação Rural.** Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Acesso em 17/07/2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em: 17 jul. 2009.

CAIXA. **Programas Habitacionais da CAIXA.** Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Acesso em 17/07/2009.

FELIPE, Joel. **Mutirão e Autogestão no Jardim São Francisco (1989 – 1992): Movimento de Moradia. Lugar do Arquiteto.** 1997. 213p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1997.

PERES, R. B. **Habitação rural: discussão e diretrizes para políticas públicas, planejamento e programas habitacionais rurais.** 2003. 212p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

SHIMBO, L. Z. **A Casa é o Pivô: Mediações entre o arquiteto, o morador e a habitação rural.** 2004. 205p. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo. 2004.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Disponível em: <http://www.unmp.org.br>. Acesso em 17/07/2009.

## 8. AGRADECIMENTOS

À FAPESP, pelo apoio à pesquisa.