

**Ana Luiza de Lyra Vaz**

**MUTIRÃO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO:  
experiência do CAAP - Grande São Paulo - 1980 e 1990**

**Mestrado – Serviço Social  
PUC – SP  
2000**

**Ana Luiza de Lyra Vaz**



**MUTIRÃO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO:  
experiência do CAAP - Grande São Paulo – 1980 e 1990**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Mariangela Belfiore-Wanderley.

**Mestrado – Serviço Social  
PUC – SP  
2000**

Pontifícia Universidade Católica  
de São Paulo

Biblioteca Nadir Gouvêas Kizuri

**Banca Examinadora:**

*Comissió*  
*Infanta L.*  
*Javi. de Flori Javor*

## AGRADECIMENTOS

À Profª Mariangela Belfiore-Wanderley, pela sua forma atenta, calma e dedicada nas horas compartilhadas de orientação, de troca, de muito estímulo para seguir adiante no aprofundamento de novos conhecimentos.

Às Profªs Maria da Glória Gohn e Marta Campos, que contribuíram com tantas críticas e comentários na banca de qualificação, incentivando-me, profundamente, na busca do aperfeiçoamento sobre o meu projeto de pesquisa.

A todos (foram muitos) que participaram da construção coletiva da idéia autogestionária, na Associação Comunitária de SBC e depois no CAAP, guardo o mais profundo sentimento de amizade por tudo que aprendi.

A minha amiga, Márcia Leal de Oliveira, companheira de muitas vivências no cotidiano dos mutirões, que mantém acesa a sua chama de perseverança e fé na mudança da vida, incentivando-me na sistematização da nossa prática como assistentes sociais, como militantes, como pessoas.

Aos companheiros da Coordenação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, da UNMP, FUCVAM e SELVIP, pela garra e ânimo permanente na continuidade da luta por um mundo mais justo.

A cada mutirante em particular, com que partilhei ao longo de 15 anos, de momentos de festa, alegria e de muitas dificuldades, e me fazem acreditar que a utopia ainda é possível.

Ao CNPq, que patrocinou a realização deste trabalho e de meus estudos no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.

*Dedico este estudo a Leonardo Pessina, pela sua força e perseverança em manter vivo o ideal autogestionário, companheiro presente em todas as horas.*

*A Gabriel e Antonio, filhos amorosos que me apoiaram durante todo o trabalho.*

## RESUMO

Esta dissertação trata da origem e consolidação da proposta autogestionária nos mutirões habitacionais de São Paulo, analisando a evolução das relações entre o Estado e a sociedade civil na luta dos movimentos populares de moradia para conquistar uma política habitacional e urbana de caráter social na região metropolitana de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990. Toma como base a prática de assessoria técnica do Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), uma organização não-governamental, reconstruindo sua história, e explicitando sua proposta política e técnica e a metodologia desenvolvida.

Após estudar as bases históricas e teóricas da autogestão e analisar, dentro de seu próprio contexto, a experiência das Cooperativas Habitacionais por Ajuda Mútua uruguaias, que inspirou as práticas que são objeto de investigação neste estudo, a pesquisa acompanha passo a passo a evolução da idéia da autogestão na solução do problema habitacional para a população de baixa renda e como essa prática autogestionária contribui para que os protagonistas dessa história se vejam como sujeitos históricos.

A partir da relação do CAAP com as Associações de Construção Comunitária e com a União de Movimentos de Moradia-SP, o estudo aprofunda a metodologia aplicada em todas as fases do processo do empreendimento autogestionário, com ênfase no trabalho social.

São analisados os fatores políticos, técnicos e sociais que impulsionaram a proposta autogestionária, alicerçada nos projetos-piloto do ABC paulista e região sul de São Paulo, a se transformar em política pública na esfera municipal e estadual.

Para isso, baseou-se fundamentalmente na produção documental registrada pelo CAAP, na memória escrita e oral dos sujeitos envolvidos e na prática de assessoria da pesquisadora junto aos movimentos populares.

Finalmente, o estudo conclui que o trabalho coletivo no mutirão por autogestão contribui para a consolidação da cidadania, a partir de uma nova visão das relações entre o público e o privado que os movimentos populares da habitação adquirem como sujeitos políticos.

**PALAVRAS-CHAVE:** sociedade civil/Estado – mutirão habitacional – autogestão – sujeitos históricos - cidadania - movimentos populares urbanos – ONG – esfera pública

## ABSTRACT

This dissertation is about the origin and consolidation of the self-management approach in the building task-forces of São Paulo, analysing the evolution of the relationship between the State and the society in the struggle of the popular building movements to achieve an urban and building policy with social characteristics in the metropolitan area of São Paulo in the 1980s and 1990s.

It is based on the practice of technical consultancy of the CAAP (Centro de Assessoria a Autogestão Popular), a non-governmental organization, rebuilding its history and clarifying its political and technical approach and the methodology developed there.

After studying the historical and theoretical basis of self-management and analysing, within its own context, the experience of the Uruguayan Cooperativas Habitacionais por Ajuda Mutua, which inspired the practices which are the target of investigation in this study, the research traces step by step the evolution of the idea of self-management in the solution of the housing problem for the low-income population and how this self-management practice contributes for the self-perception of the participants of this movement as history agents.

Starting with the relationship between the CAAP and the Associações de Construção Comunitária and the União de Movimentos de Moradia-SP, the study develops the methodology used in all phases of the self-managed entrepreneurial process, with an emphasis on social work.

The political, technical and social factors that formed the self-management approach are analysed, starting from the pilot projects in the ABC area and in the south of São Paulo that led to the development of a public policy at both city and state level.

This study is based on documents kept at the CAAP, on written and oral memories of the subjects involved and on the consultancy practice of the author with the popular movements.

Finally, the study arrives at the conclusion that the collective work in the self-managed task-force contributes to the consolidation of citizenship, providing a new view of the relationship between the public and the private that the popular housing movements acquire as political subjects.

**KEY WORDS:** civil society / State – building task-force – self-management – historical subjects – urban popular movements – non governmental organization – public sphere

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1: RAÍZES DO PROGRAMA HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO</b> .....	9
1.1 Autogestão: bases históricas e teóricas .....	11
1.2 Autogestão na Habitação Popular: a experiência das “Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua” .....	14
<b>CAPÍTULO 2: O CAAP: RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA</b> .....	29
2.1 Antecedentes do CAAP: 1979/80 .....	29
2.2 O Primeiro projeto-piloto de mutirão autogestionário – Vila Comunitária.....	36
2.2.1 A Associação Comunitária de São Bernardo do Campo .....	36
2.2.2 A Associação de Construção Comunitária por mutirão “Vila Comunitária” .....	44
2.3 A ampliação das iniciativas de autogestão: a parceria da Equipe de Habitação com a UMM .....	50
2.3.1 O crescimento do movimento de moradia no ABC .....	50
2.3.2 A conquista de novos projetos-piloto: a mobilização da Equipe de Habitação junto à UMM .....	54
2.3.3 A Associação de Construção Comunitária por Mutirão do Jardim Industrial – São Bernardo do Campo.....	61
2.3.4 A Associação de Construção Comunitária de Santo André .....	69
2.4. O Modelo Autogestionário como Política Pública e sua Expansão .....	75
2.4.1 O Funaps–Comunitário (Prefeitura de SP –Gestão Erundina - PT 89/92) .....	76
2.4.2 O Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (Governo do Estado de SP- CDHU Gestão Covas PSDB – 95/98, 99/2002) .....	83
2.4.3 A expansão da proposta no Brasil e na América Latina .....	91

Prefeitura Municipal de São Paulo  
 Secretaria Municipal de Habitação  
 Rua ... nº ...  
 São Paulo, SP

<b>CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE AÇÃO DO CAAP NA CONSTRUÇÃO DE SUJEITOS</b>	
<b>HISTÓRICOS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS AUTOGESTIONÁRIOS.....</b>	<b>100</b>
3.1. O CAAP: gênese e desenvolvimento .....	106
3.2. Metodologia de ação do CAAP.....	115
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>126</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>139</b>

## RELAÇÃO DE SIGLAS

ABCD – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema  
AC – Associação Comunitária de São Bernardo do Campo  
ACC – Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo  
ACCM – Associação de Construção Comunitária por Mutirão  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAAP – Centro de Assessoria a Autogestão Popular  
CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional  
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano  
CEB – Comunidade Eclesial de Base  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CERIS – Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais  
CES- Centro de Educação para a Saúde  
COHAB – Companhia de Habitação  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular  
FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua  
FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal  
GTPOS- Grupo de Trabalho e Pesquisa em Orientação Sexual  
HABI – Superintendência de Habitação Popular – Prefeitura/SP  
HIC – Habitat International Coalition  
IAT – Instituto de Assistência Técnica  
INOCOOP – Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano  
MOI – “Movimiento de Ocupantes e Inquilinos”  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAIH – Programa de Ação Imediata em Habitação  
PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROHAP – Programa de Habitação Popular  
RECONSTRUÇÃO- Educação Assessoria e Pesquisa- Área de Comunicação  
SBC – São Bernardo do Campo  
SEDU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano  
SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SELVIP – Secretaria Latino Americana de Vivienda Popular  
SEPURB – Secretaria de Políticas Urbanas  
SFH – Sistema Financeiro Habitacional  
SOF – Sempre Viva Organização Feminista  
UMM – União de Movimentos de Moradia - SP  
UNMP – União Nacional por Moradia Popular  
VEREDA – Centro de Estudos em Educação

## INTRODUÇÃO

Quando iniciei minha carreira como Assistente Social há 30 anos, já tinha optado pelo trabalho institucional junto a grupos e comunidades por entender que os processos coletivos é que levariam mais rapidamente à conquista de nossos ideais.

Mesmo desconhecendo à época a afirmação de Boris Frankel, de que “não há utopia sem opção de escolha”, em certo sentido ela orientou a minha formação acadêmica (1965-69) e os caminhos profissionais e de cidadania pelos quais optei desde então. Na verdade, lendo minha história em retrospectiva, posso afirmar que desde a Universidade estive engajada de modo sistemático e cada vez mais profundo nas lutas políticas pela transformação da sociedade capitalista, em busca da superação, em profundidade, da injustiça, desigualdade e discriminação que constituíam e ainda continuam a representar a sua feição estrutural, sobretudo em face da globalização comandada pelo capital financeiro e mediada pelo mercado sacralizado pelo pensamento dito neoliberal. Assim, na Universidade comecei a longa jornada de construção da minha utopia singular, relato que apresentarei, em grandes linhas, ao longo desta dissertação.

Na segunda metade da década de 1960, período em que a ditadura militar imposta ao País apresentou-se mais brutal, a utopia que orientava a agenda de trabalho de um número significativo de militantes de esquerda era a implantação, pela via revolucionária, de uma sociedade socialista edificada a partir da tomada do poder político e do controle dos meios de produção. Hoje, poder-se-ia identificar esse grupo como sujeitos políticos aspirando por uma sociedade justa e igualitária.

Minha opção por um projeto de transformação social se deu não apenas no espaço universitário, mas também em outros espaços sociais. A partir de 1970, trabalhei junto aos movimentos sociais urbanos, entendendo-os como sujeitos de uma história em construção, iniciando a minha carreira profissional no Inocoop/RJ (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do RJ). Esse órgão era vinculado ao depois extinto BNH e nele

eu já estagiava desde o 3º ano da faculdade. Essa escolha enraizava-se na análise da importância do papel dos movimentos sociais urbanos e sua relação com minha militância sindical.

Essas Cooperativas se constituíram nos sindicatos como uma forma de ocupar os poucos espaços deixados pela repressão militar. Ali encontrei, utilizando de “brechas institucionais”, condições para discutir com a população as formas de organização relacionadas à moradia.

A utopia em construção, à qual me apegava, traduzia-se também na prática cotidiana, buscando estimular a organização da população de baixa renda, de forma que a luta pela casa própria se somasse à luta maior em favor da mudança da sociedade, no marco da resistência ao regime militar. Esse projeto levava em consideração os limites institucionais que ainda nos eram impostos pelo regime ditatorial.

Mesmo que as limitações institucionais tenham recrudescido no decorrer da década de 1970, articulados numa equipe profissional fortemente unida ideologicamente, conseguimos manter coerência com os nossos princípios, trabalhando sempre na linha da formação e informação junto à população.

Porém, nos primeiros anos 80, a insustentabilidade financeira do Inocoop não mais permitiu manter uma equipe profissional nos moldes que aquele trabalho exigia. Isso me levou a buscar outros espaços, pois também uma nova conjuntura política começava a se desenhar.

No ocaso da década de 1970, emergiram novos movimentos sociais, com uma outra linguagem política: não mais referidos ao paradigma da transformação social por meio da luta armada, mas com utopias próprias de conquista de direitos, com maior concretude histórica. O protagonismo das lutas sindicais de 1978-80 manifestou-se inicialmente no ABC paulista pólo que representava, à época, o segmento mais dinâmico da indústria, o setor automotivo, aí instalado desde o final dos anos 50 – e logo se espalhou pelo país.

Como consequência dessas jornadas, é fundamental assinalar a criação do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores, no início da década de 1980, com

a forte participação de diversas Pastorais da Igreja Católica, destacando-se as Comunidades Eclesiais de Base.

Nesse cenário, articuladas com a mobilização sindical, destacavam-se também as lutas pela reconquista do Estado de direito, expressas pelas consignas da anistia política, por uma nova Constituição e pelas eleições diretas para a presidência da República.

Também foi na década de 1970 que surgiram inúmeras entidades de apoio aos movimentos sociais urbanos, tendo se ampliado muito a expressão das organizações não-governamentais (ONGs). Parte delas, passaria a desempenhar, desde então, um papel renovador na assessoria a esses movimentos emergentes e uma nova (e crítica) interlocução com o Estado.

Esta pesquisa origina-se exatamente da minha inserção nesse campo. Como participante e co-fundadora da Associação Comunitária de São Bernardo, em 1985, na Equipe de Habitação desta Associação, continuei exercendo a minha militância, agora com uma nova visão, no contexto da lenta e contida abertura política no país, que ampliou o espaço para o surgimento e enraizamento de novos movimentos sociais urbanos, os “novos atores em cena”, na feliz imagem cunhada por Sader (1988).

Em 1990, a Equipe de Habitação se desvincula da Associação Comunitária de SBC e funda a ONG denominada CAAP – Centro de Assessoria a Autogestão Popular, dando continuidade à luta de apoio à organização dos movimentos populares urbanos de moradia, no ABC paulista e outras regiões da grande São Paulo.

O CAAP, com o apoio de entidades internacionais de cooperação e com recursos provenientes dos financiamentos públicos vem mantendo uma Equipe constituída por diversos profissionais (arquitetos, engenheiros assistentes sociais, sociólogos) que têm por objetivo implementar os princípios da *autogestão* na produção coletiva da moradia pelo sistema de *mutirão*, temas constitutivos desse estudo.

A ação do CAAP vai além da assessoria técnica que presta às Associações de Construção Comunitária, contribuindo, em parceria com outros agentes, com a organização do movimento de moradia de São Paulo, a UMM (União dos Movimentos de Moradia de

São Paulo) com vistas à formulação de políticas públicas, junto às esferas governamentais, que contenham como elemento fundamental a participação popular. O CAAP contribui também nas demais instâncias de participação da UMM, em âmbito nacional e na América Latina.

Assim, o exercício profissional ao longo de 15 anos (1985-2000), possibilitou-me desenvolver uma prática ligada aos Movimentos Populares urbanos – que lutam para que o poder público reconheça a proposta autogestionária na construção dos mutirões habitacionais– e fortaleceu minha crença de que é possível a conquista de direitos pela população organizada, entendida como sujeitos históricos ao intervir na formulação das políticas públicas.

É, pois, neste contexto que construí, por sucessivas aproximações, o *objeto* deste estudo que se constitui na reconstrução histórica do CAAP, em suas relações com o Estado e os Movimentos Populares Urbanos, à vista da construção de uma política de habitação de interesse social, na Grande São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990.

No marco dessa experiência, estabeleci o *objetivo* do presente estudo: estudar as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e movimentos populares urbanos, no que diz respeito à proposta autogestionária na construção de mutirões habitacionais.

Objetivei, ainda, verificar o quanto uma ONG comprometida com a causa popular pode contribuir para o direcionamento dessa relação com vistas à conquista de direitos e da cidadania plena.

Sistematizar a trajetória da história do CAAP significa resgatar, paralelamente, a prática de luta da população de baixa renda pelo acesso a um direito básico da vida: o da moradia. Espero que as experiências aqui pesquisadas possam se somar a outras reflexões que tenham tão somente o objetivo de dar visibilidade à luta de vários setores da sociedade civil na construção de um projeto social mais igualitário e justo, comprometido com a conquista da hegemonia das classes populares.

Para a construção deste trabalho adotei uma perspectiva histórico-crítica., utilizando fundamentalmente da pesquisa documental. Recorri a toda a memória histórica do CAAP,

escrita e falada, constante de seus arquivos e das Associações de Construção Comunitária, selecionando as informações concernentes ao meu tema de estudo.

Vali-me, sobretudo, de minha observação participante acumulada durante todo esses anos de prática profissional junto aos movimentos populares.

Cumpré dizer que todas as falas dos *mutirantes* utilizadas no capítulo 2 foram extraídas dos registros contidos em duas pesquisas, além de diários de campo, atas e relatórios de reuniões e assembléias e depoimentos contidos em áudio-visuais . A primeira das pesquisas “A força da mulher na construção das cinquenta casas”, realizada em 1987 por mim, contém entrevistas gravadas e transcritas com 32 mulheres mutirantes da Vila Comunitária. A segunda pesquisa “O que o mutirão mudou na minha vida”, realizada pela equipe social do CAAP em 1994, investiga, por meio de um roteiro de 98 questões, as mudanças ocorridas na fase pós-ocupação, das Associações de Construção Comunitária, “Vila Comunitária” e “Jardim Industrial”, quanto ao lazer, educação, trabalho, educação etc. Apropriei-me, também, de depoimentos extraídos da documentação pesquisada: questionários, sondagens, cadastros, revistas, jornais, vídeos e outros instrumentos que foram utilizados no decorrer do trabalho com a população.

Por fim, atualizei a pesquisa junto à Coordenação da UMM e representantes da FUCVAM (Federación Uruguay de Cooperativas por Ayuda Mutua) e da SELVIP (Secretaria Latino-Americana de Vivienda Popular) com intuito de averiguar as perspectivas que se vêem para a continuidade da luta dos Movimentos. Também, com o intuito de extrair dados de avaliação do Programa Paulista de Mutirão Autogestão, realizei uma entrevista com o diretor desse programa na atual gestão da CDHU.

No tocante à fundamentação teórica vários autores deram suporte para a análise da prática de luta dos movimentos populares por moradia e cidadania, fornecendo para isso seus conceitos-chave. Tais autores serão mencionados no decorrer do texto, além de toda uma bibliografia que selecionei face à necessidade de aprofundamento das questões colocadas em cada capítulo.

Os capítulos foram estruturados de modo a refletir a parceria do CAAP com os movimentos populares de moradia para a formulação de programas habitacionais de caráter autogestionário reivindicados aos órgãos públicos.

Assim, o presente estudo foi organizado em três capítulos:

O capítulo 1 situa teoricamente, ainda que de forma bastante sucinta, os principais conceitos que regem fundamentalmente a prática do trabalho de mutirões autogestionários.

Gramsci forneceu os fundamentos para a compreensão da relação Estado e Sociedade Civil, entendida esta como base da hegemonia moderna.

Com o intuito de aprofundar a discussão do conceito de Autogestão, trabalhei em duas vertentes. Na primeira vertente busquei situar a construção histórica desse conceito baseando-me em alguns autores como Alain Guillerm e Yvon Bourdet, Nanci Valadares de Carvalho e Lúcia Barreto Bruno, que pesquisaram sobre o tema na realidade europeia e norte-americana, trazendo dados elucidativos sobre a luta pela autonomia e autogestão reivindicada pela classe trabalhadora. Na segunda vertente, procurei entender o conceito como elemento fundador na história da implantação da política habitacional uruguaia pois esta exerceu influência determinante na experiência do CAAP, analisada nesta pesquisa.

Para situar a introdução e o êxito da proposta autogestionária nas cooperativas de habitação e ajuda mútua uruguaias realizei um levantamento bibliográfico sobre a história da formação da sociedade uruguaia e sobre a promulgação da Lei que estabeleceu naquele país uma política de habitação de cunho universal.

No Capítulo 2 serão apresentados, em primeiro plano, os antecedentes à história do CAAP, iniciando com a análise do panorama da política habitacional daquele momento, e, com a descrição do avanço dos movimentos de moradia, passando pelas mobilizações populares no contexto das greves no ABC paulista, que ocorreram no início da “abertura democrática”.

Em seguida será mostrado como se deu a implantação do primeiro projeto-piloto de mutirão autogestionário (a Vila Comunitária) com a assessoria técnica da Equipe de

Habitação, embrião do futuro CAAP, integrada à ONG denominada Associação Comunitária de São Bernardo do Campo. É na conformação dessa Equipe que se introduz a experiência das cooperativas habitacionais do Uruguai.

Para o entendimento de como se chegou à construção desse primeiro projeto é ressaltada a importância da história de luta de vários agentes que interagiram em direção a essa conquista e os depoimentos de alguns deles enriquecem a dinâmica desse processo.

Ao final do capítulo será mostrado como se ampliaram as iniciativas de autogestão em projetos habitacionais, a partir da soma de esforços dos movimentos de moradia do ABC, assessorados pela Equipe de Habitação, em conjunto com os movimentos da região metropolitana de São Paulo e demais assessorias técnicas que fundam a União de Movimentos de Moradia (UMM) de São Paulo, dando continuidade à estratégia de luta baseada em pressões e negociações com o poder público.

A partir da UMM os movimentos avançam em suas conquistas, por meio de programas habitacionais pontuais da CEF, alcançando-se a construção de mais dois projetos-piloto, um em São Bernardo e outro em Santo André, assessorados pela Equipe de Habitação.

No último item desse Capítulo resalto a importância que o modelo autogestionário assume quando se caracteriza como política pública por meio de dois Programas habitacionais: o Funaps-comunitário (prefeitura de São Paulo) e o Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (governo do Estado de São Paulo) que serão descritos na dinâmica das diversas conjunturas políticas.

Finalizando o capítulo, será apresentada a expansão da proposta autogestionária em outros estados brasileiros, e a articulação da UMM com outros movimentos de países da América do Sul e de outros continentes para troca e fortalecimento da proposta, com depoimentos de representantes das entidades dos outros países sobre a importância de articulação da rede dos movimentos sociais e populares.

No capítulo 3 apresento a concepção da metodologia de ação do CAAP construída ao longo de toda a experiência acumulada desde o início dos anos 80 até o ano 2000.

Considerarei importante, inicialmente, introduzir o cenário em que surgem os novos movimentos sociais, sujeitos históricos, que tinham uma nova visão de luta pela cidadania, contando com o apoio de agentes externos (igreja católica, militantes políticos, intelectuais, assessorias técnicas). É também nessa conjuntura que surgem novos tipos de ONGs, dentre elas, o CAAP com um perfil de comprometimento com os movimentos populares.

Em seguida será apresentada a gênese e o desenvolvimento do CAAP que está baseada sobre um ideário autogestionário construído junto aos movimentos populares urbanos na luta pela moradia, pautada em um modelo que envolve três agentes: o agente promotor que são as Associações de Construção Comunitária, o agente financeiro, que são os órgãos públicos, e, o agente de assessoria técnica (as ONGs). Por último a metodologia de ação do CAAP, constituída por quatro fases que conformam o empreendimento habitacional como um todo.

Nas considerações finais refleti como o processo de conquista de um direito básico, a moradia, vivenciado pelos Movimentos populares, passa, fundamentalmente, por uma nova compreensão sobre as relações entre o público e o privado. Confirmei como a prática autogestionária contribuiu para que os Movimentos se percebessem como sujeitos de sua história, em que gradualmente vão se apropriando de valores solidários e coletivos. Sem dúvida, a experiência autogestionária uruguaia foi fundamental para a mudança de visão sobre a política habitacional no seio dos movimentos populares.

## CAPÍTULO 1

### RAÍZES DO PROGRAMA HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO

*Após alguns anos de participação no movimento da moradia, entendo que a autogestão é trabalhar em comunhão, é um por todos, todos por um, o grupo deve ter autonomia para discutir e decidir e todos olhando para o mesmo ponto no horizonte, ninguém está acima de ninguém... (Mutirante da Associação Nova Belém)*

Para situar meu objeto de estudo, analisarei brevemente a emergência de novos atores sociais<sup>1</sup> no Brasil do final dos anos 70 e início dos anos 80, momento que começava a dar visibilidade a uma sociedade civil, ao mesmo tempo que se processava o desmantelamento de uma prolongada ditadura militar, em vigor desde 1964.

O Brasil do período amadurecia um rápido e moderno processo de industrialização, induzido por investimentos externos e concentrado justamente na região onde se engendravam as primeiras experiências de movimentos sociais autônomos que aconteciam à margem do Estado-força ditatorial.

A autonomia dos movimentos sociais necessariamente embutia um certo deslocamento do centro político para o âmbito da sociedade civil que então se constituía, adequando-se, portanto, para sua compreensão as análises de Gramsci, que, segundo o estudo de Semeraro (1999), focalizam a sociedade civil como base da hegemonia moderna e a reinterpreta dentro de um projeto de democracia radical, em que a “concepção de política-potência, baseada na doutrina do Estado-força,” é superada “pela concepção de política-hegemonia, onde a condição “homem-massa” é superada pela livre e criativa atividade de sujeitos sociais” (Semeraro, 1999: 33-34).

“Gramsci percebe que, na sociedade capitalista moderna, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir

---

<sup>1</sup> São inúmeras as análises feitas sobre os movimentos sociais nos anos 70 e 80 dentre as quais destaco as realizadas por Sader (1988); Jacobi (1989), e Gohn (1991, 1995 e 1997).

uma nova esfera social que é a “sociedade civil” (Simionato, 1999: 64). Ou seja, “a esfera política ‘restrita’ (...) cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo protagonismo de amplas e crescentes organizações de massas” (Coutinho, 1987, apud Simionato, 1999: 64-65).

É, portanto, na constituição da sociedade civil que toma corpo a iniciativa e a capacidade política de classes sociais, ocupadas em fazer prevalecer uma hegemonia que irá dar forma a instituições econômicas, culturais e educativas, embriões da nova sociedade política.

O surgimento, em inícios dos anos 80, de iniciativas autogestionárias na construção de moradias populares, baseadas em experiências-piloto desenvolvidas em algumas áreas da região metropolitana de São Paulo, condensa e exprime as profundas transformações que ocorriam na sociedade brasileira, então sob o impacto imediato do fracasso do projeto de modernização autoritária protagonizada pelos militares brasileiros.

Esse processo se estendia, desde o final dos anos 70, com os impasses de uma crescente dívida externa, a permanente ameaça de uma explosão inflacionária e o descontentamento generalizado com o quadro de injustiça e desigualdade social que alimentava movimentos sociais e políticos, sucessivos protestos e, principalmente, greves operárias que deram ensejo à organização de um forte e moderno movimento sindical.

Ao mesmo tempo que a sociedade brasileira começava a sentir as nefastas conseqüências de uma prolongada ditadura militar, um intenso debate de idéias acontecia nas instituições políticas, educacionais, artísticas e sindicais que estavam se formando ou se reorganizando e adquirindo vitalidade.

Discutiam-se aí os rumos do país e pregava-se uma nova ordem mas, em especial, buscava-se encaminhar soluções para os graves problemas sociais que atingiam principalmente o dia-a-dia das populações que habitavam a periferia de nossas metrópoles. Educação, saúde, moradia, emprego, abastecimento alimentar e lazer ocupavam o centro dos debates num clima efervescente de participação da sociedade civil.

O crucial problema da habitação não tardou a ocupar o centro dos debates e das preocupações de algumas lideranças. Surge, então, a necessidade de buscar o apoio de técnicos e especialistas que oferecessem soluções alternativas aos fracassados e onerosos planos habitacionais dos governos militares.

Foi, portanto, num contexto social e político marcado pelo desgaste do Estado como única instituição capaz de resolver ou mesmo encaminhar soluções para o problema da moradia e num ambiente propício à iniciativa popular, que as primeiras experiências de autogestão habitacional começaram a ser implantadas pelo CAAP, dentre outras entidades, junto aos movimentos populares.

## **1.1 AUTOGESTÃO: BASES HISTÓRICAS E TEÓRICAS**

Embora não seja objetivo deste trabalho realizar uma investigação exaustiva sobre a história da autogestão, é necessário expor, ainda que em linhas bastante gerais, os princípios que deram origem a esse conceito construído historicamente.

Para isso, baseio-me em alguns autores que trataram da matéria sob o ponto de vista de experiências situadas na sociedade europeia, pois foi na Europa que nasceu o Estado moderno, e ali encontramos os elementos fundadores do conceito. Tais elementos vêm configurar os princípios autogestionários de uma prática social vinculada ao campo da moradia popular, a experiência do CAAP, que se inspirava em uma experiência uruguaia, a ser descrita adiante, e que proveio da tradição política do movimento operário europeu.

O conceito de autogestão está vinculado à elaboração filosófica ocidental sobre a aspiração humana pela liberdade e autonomia individual e coletiva, embora sua utilização mais ampla date da segunda metade do século XX.

Por outro lado, “o axioma fundamental e, para falar mais adequadamente, constitutivo da autogestão é, meridianamente, o da igualdade das pessoas” pontuam

Guilherm e Bourdet (1976: 46), ou seja, a busca da liberdade e da igualdade das pessoas são o motor da realização da autogestão.

A aspiração do homem à liberdade, entretanto, permaneceria como um conceito abstrato, afastado das contingências do cotidiano da vida humana, historicamente presa a uma condição de desigualdade que impossibilitava a generalização ou a universalização do exercício dessa liberdade. Esse impasse esteve presente, desde a filosofia grega, no pensamento filosófico ocidental e se expressava conceitualmente na dialética entre o senhor e o escravo, onde a opressão de alguém era a condição da liberdade de outrem.

A contradição entre as aspirações humanas à liberdade e os limites concretos à sua realização encontrará possibilidades concretas de superação nas transformações ocorridas no ocidente europeu, a partir do século XVII, com a crescente ação e poder instrumental do homem para transformar os meios e a condição de sua existência. Assim, a desigualdade da condição humana, que começa a ser questionada por Descartes, será o principal elemento da reflexão de Rousseau que se dedica em suas obras a analisar suas origens e apontar a necessidade e os meios de tornar possíveis a igualdade e a liberdade humanas.

As lutas e os movimentos sociais desencadeados pela Revolução Francesa em toda a Europa estimulam correntes de pensamento que unem a reflexão filosófica sobre a vocação humana para a liberdade com o estabelecimento de uma ordem social e econômica justa e igualitária.

Surgem as primeiras práticas e teorias socialistas que encontrarão em Karl Marx (1818-1883) o sistematizador de uma teoria do mundo histórico e social do homem que, na sua fase industrial, concentra no proletariado –aquele que nada tem além de seus filhos– as aspirações e as possibilidades de realização da vocação libertária e igualitária do homem.

As crises revolucionárias, como as ocorridas no final do século XVIII na França e durante o século XIX, em vários países da Europa, aprofundam a insegurança e provocam situações semelhantes ao desarraigamento dos camponeses no início da industrialização.

O aprofundamento da crise aguça as contradições e as injustiças sociais, fazendo aumentar o contingente do proletariado desejoso de mudanças radicais que instaurassem a

universalização da igualdade e da liberdade humanas através de uma nova sociedade que generalizasse a autogestão da vida individual e coletiva.

A autogestão, definida como a organização direta da vida coletiva em todos os níveis, passa do estágio de utopia de alguns pensadores para se tornar projeto de uma classe determinada por suas condições objetivas: o proletariado

O conceito de proletariado utilizado por Marx é, segundo Guillerme e Bourdet, crucial para a compreensão da autogestão, porque nele estão reunidas as condições do homem universal, uma vez que este proletariado é aquele “que está desprovido de tudo, não somente de qualquer propriedade, mas de qualquer poder sobre sua vida” (1976: 39).

Os efeitos da industrialização capitalista no ocidente europeu tornam este proletariado liberto das limitações impostas pela posse de bens ou pelas aspirações em possuí-los, posse e aspirações estas que fracionam, limitam e alienam a vida humana.

Assim, a autogestão se constrói, num momento histórico determinado, como uma necessidade da classe operária em se contrapor às formas coercitivas e autoritárias de poder no seu locus de atividade produtiva, a fábrica, e contra as direções também coercitivas do aparato burocrático do Estado, o que o leva a lutar pela busca de direitos enquanto trabalhador e cidadão.

Conforme aponta Bruno (1985: 32), é uma luta na direção de “ruptura aberta com todas as instituições capitalistas, que estão fundadas no princípio da exploração / dominação”, constituindo-se num desafio de “transformar as relações sociais de luta em novas relações sociais de produção. A partir do momento em que a autogestão se inicia, se estabelece uma relação contraditória entre as relações igualitárias da luta e as capitalistas que continuam a existir no resto da sociedade”.

A classe operária encontrou nos Conselhos de Fábrica um instrumento de organização para a realização de suas novas práticas de relações considerado por Carvalho (1995: 53 e 121) como “o meio primário para iniciar o autogoverno no local de trabalho”, se tornando “o sistema mais eficiente de autogestão do trabalhadores”. É o espaço, onde os operários formam um grupo que se autogoverna, administram diretamente os seus objetivos

e são eliminadas as relações de hierarquia. A autogestão só é possível quando o grupo controla os meios e os produtos da produção, e a tomada de decisões é feita de forma coletiva, superando os obstáculos por meio da cooperação mútua.

Segundo Anton Panekoek (apud Guilherm e Bourdet, 1976: 92)

a organização dos conselhos é o instrumento que permite aos trabalhadores assumir, à medida que a revolução progride, a função consistente de organizar a produção. (...) Trata-se, no caso, do exercício do poder pelos órgãos naturais dos trabalhadores, com o aparelho de produção servindo doravante de base à sociedade.

A autogestão abrange todos os aspectos da vida humana não se limitando ao local de produção. Como um princípio, ela pode se efetuar em todas as ações empreendidas pelo homem, modificando os comportamentos através da prática na resolução de seus problemas concretos.

Nas conclusões deste trabalho, o conceito de autogestão será retomado para analisar a prática autogestionária nos mutirões habitacionais.

## **1.2 AUTOGESTÃO NA HABITAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA DAS “COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA”**

Para possibilitar a compreensão sobre a política habitacional uruguaia, que exerceu forte influência sobre a experiência em análise nesta pesquisa, apresentam-se, a seguir, de forma condensada, os aspectos considerados mais significativos da formação da sociedade uruguaia, os quais facilitaram a implantação das idéias autogestionárias no seio da classe trabalhadora daquele país.

O enraizamento das características de participação e iniciativa da sociedade civil tem as suas origens na influência dos imigrantes italianos que chegaram ao Uruguai no início do século XX, devido à situação política e econômica do seu país de origem.

Enormes contingentes de italianos emigraram para o Rio da Prata (Buenos Aires e Montevideú) e para São Paulo e outros estados do sul do Brasil, deixando a sua marca cultural nessas regiões.

No caso de Montevideú, entre esses imigrantes havia militantes sindicais anarquistas que imprimiram a sua filosofia na formação dos primeiros sindicatos, organizados na indústria têxtil e posteriormente nas indústrias de pneus e bebidas, iniciando-se a prática das greves operárias.

O eixo principal dessas lutas se baseava em princípios autogestionários, de autogoverno e de poder popular, configurando uma linha de sindicatos combativos.

Assim, já no início do século XX, esses princípios contribuíram para o fortalecimento, na sociedade, de uma cultura de participação, ao mesmo tempo que também se vivia uma experiência inédita na América Latina daquele período, de um Estado de bem-estar social que, assumia o desenho e a gestão de políticas sociais.

O modelo de Estado desenvolvido pelo “Batllismo”<sup>2</sup> a partir de 1900 era caracterizado por uma legislação trabalhista avançada para aquele momento – pela qual se regulavam as condições de trabalho, envolvendo mecanismos de soluções negociadas para os conflitos e estabelecendo limites precisos aos interesses do capital – e também pela implantação de políticas sociais.

O Estado promoveu a extensão da rede de educação pública, estabeleceu as bases da política de saúde e de produção de moradias de interesse social.

---

<sup>2</sup> Corrente predominante do Partido Colorado, que se tornará tradicional no país a partir da gestão do presidente José Batlle y Ordóñez (1900-1917).

As políticas sociais tinham caráter redistributivo, baseado em um sistema tributário que taxava a população de renda mais alta para obter recursos que financiassem a provisão de serviços sociais para os setores de baixa renda. Esse mecanismo, aplicado desde o início do século e vigente em geral até o final da década de 1950, caracterizou o modelo do *Welfare State* uruguaio.

Cabe ressaltar o caráter contraditório dos fundamentos dessa política, que se por um lado expressavam uma atitude humanista, por outro objetivava amortecer os conflitos de classe, tentando diminuir o impacto das desigualdades: *que os ricos sejam menos ricos e que os pobres sejam menos pobres*.

Foi essa política que consolidou o partido do governo, o qual se manteve no poder quase sem interrupção durante toda a primeira metade do século XX, e propiciou o amadurecimento de mecanismos de reprodução do poder pela identificação do Estado com um determinado partido político, o “Batllismo” (Partido Colorado).

Um exemplo claro a ser destacado é o desenvolvimento de práticas clientelistas, como a distribuição por parte dos políticos de empregos públicos, favorecimentos em atendimentos de saúde, seguridade social e habitação.

Em época de “vacas gordas”, a intervenção estatal estava baseada no desenvolvimento econômico atingido no país desde o século XIX, com recursos provenientes da demanda por produtos que o Uruguai, por natureza, produzia a baixo custo (carne, lã e outros produtos pecuários).

A prosperidade do país e suas avançadas políticas sociais que satisfaziam as necessidades básicas da população explicam-se pelo alto valor das exportações que sustentavam a economia nacional.

O Estado, também, cumpria um papel mediador entre os interesses do capital imobiliário e o incipiente capital industrial, intervindo para baixar os custos da moradia, atenuando as pressões por aumentos de salários, por exemplo. Tal intervenção era indireta, limitando-se a estimular a iniciativa privada pela isenção de impostos e normas reguladoras e estimuladoras de construção de moradias de aluguel.

Paralelamente, impulsionava-se uma política de financiamento para a construção de habitação popular e compra em larga escala de moradia para os setores assalariados.

Por outro lado, na legislação do inquilinato, o Estado uruguaio foi protegendo cada vez mais o inquilino. Em consequência, na década de 1950 a construção de habitação de aluguel estagnou, e o investimento passou a ser orientado para a casa própria, em particular para os setores de renda mais alta, ou seja os de menor incidência no déficit habitacional.

Tal situação foi agravada, a partir de 1956, com o desmonte do modelo do *welfare state* desenvolvido prematuramente pelo “Batllismo”.

Os períodos de guerra internacionais aumentavam as demandas pelos produtos pecuários uruguaios, fundamentalmente, carne e lã, produzindo um saldo positivo na balança comercial e uma melhora na economia. No entanto, após a guerra da Coreia, finalizada em 1956, geradora da última demanda importante desses produtos, produz-se um reordenamento do mercado pecuário mundial, provocando um déficit nas contas do Estado Uruguaio.

Começou assim a decadência das políticas sociais uruguaias, diminuindo-se drasticamente os benefícios sociais outorgados aos setores assalariados. Na economia nacional, os indicadores expressam o estancamento produtivo.

Passa-se, então, à segunda etapa no desenvolvimento das políticas sociais influenciada pelas diretrizes da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina). A América Latina, nesse período, vive sob a influência das diretrizes desenvolvimentistas da Cepal na conjuntura histórica da “Aliança para o Progresso” impulsionada desde Washington.

Tratava-se de uma política continental de cunho desenvolvimentista, cujo objetivo era o de evitar os conflitos sociais, propondo mecanismos de distribuição da renda nacional, que envolviam o setor público com a participação do setor privado.

O impacto da Cepal no Uruguai se dá a partir de um estudo e diagnóstico profundo da problemática social no início dos anos 60, realizado pela Cide (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), comissão governamental criada para elaborar propostas que integrassem as políticas sociais no modelo de desenvolvimento que se pretendia impulsionar.

O relatório da Cide contém um diagnóstico da realidade dos setores produtivos (industrial, agropecuário, terciário) e da problemática social: habitação, saúde e educação; apresenta, também, um plano de desenvolvimento econômico e social, articulando de forma orgânica a gestão estatal das políticas sociais e analisando o destino de recursos na base da relação custo-benefício.

Sobre o diagnóstico da situação habitacional no país e da estrutura oficial existente para enfrentá-la, os estudos da Cide concluem que há um déficit habitacional de 100.000 unidades habitacionais e um panorama de dispersão e ineficiência da política habitacional existente. Esses dados serviram de fundamento para a elaboração de uma legislação social progressista, a Lei Nacional de Vivienda (nº 13.728).

Essa Lei nasce num contexto configurado por uma efervescência social e manifestações populares pela defesa das políticas sociais, que se deterioravam devido à orientação política antipopular dos governos.

Havia, portanto, um clima favorável à discussão da Lei, de caráter social, que logo teve a adesão da opinião pública, dos sindicatos agrupados na sua central sindical (CNT), dos setores ligados à construção civil, dos movimentos populares e assessores técnicos que impulsionaram a sua aprovação no Congresso Nacional em dezembro de 1968.

É no seio dessa Lei que se desenvolverá o programa habitacional de cooperativas que será relatado a seguir.

### **A experiência das Cooperativas Habitacionais Uruguaias**

A criação de cooperativas de habitação – que antecedeu a aprovação da lei e influenciou incisivamente na sua conquista – começou com três cooperativas por ajuda mútua no interior do país, com financiamento do BID<sup>3</sup>.

Esses chamados projetos-piloto foram implementados pela Equipe de habitação do Centro Cooperativista Uruguayo - CCU<sup>4</sup>, que teve um papel pioneiro na formulação da proposta, baseada em pesquisa sobre a legislação dos países escandinavos e em experiências desenvolvidas em países latino-americanos.

Os técnicos que integravam essa equipe multidisciplinar fizeram, também, uma reflexão sobre os processos de autoconstrução nas periferias das cidades, particularmente da capital, Montevideú, cuja característica marcante era a convocação de parentes e amigos para jornadas de mutirão nas etapas da obra que exigem mais mão-de-obra (fundações, lajes, etc.).

Os estudos realizados por essa Equipe apontaram a vantagem do sistema cooperativo no barateamento das unidades habitacionais, pela economia de escala, melhorando a qualidade dos projetos e da construção, e com isso a proposta de Ajuda Mútua ganhou força na opinião pública, nos meios operários. Desencadeou-se, assim, uma ampla discussão em diversos setores da sociedade que, pressionando o poder político, conseguem finalmente a aprovação da Lei.

O sistema de Cooperativas por Ayuda Mutua se enraíza e se torna o veículo principal de acesso ao direito de habitar, fortalecido pelo papel das Assessorias Técnicas, autônomas em relação ao Poder Público, comprometidas politicamente com as reivindicações populares e que passam a ser contratadas pelas cooperativas contribuindo para o crescimento social e organizativo dos grupos.

---

<sup>3</sup> Para a análise realizada neste item, baseei-me em palestras realizadas pelo arquiteto uruguaio Leonardo Pessina, um dos fundadores do CAAP, e em documentos da Fucvam.

<sup>4</sup> O CCU era uma ONG que já prestava assessoria técnica a outras modalidades de cooperativas, criando naquele momento um setor direcionado ao estudo de cooperativas habitacionais.

Esta forma de construir por ajuda mútua mostrou sua viabilidade na prática, derrubando preconceitos e ganhando espaço para a proposta autogestionária perante as autoridades nacionais e as lideranças sindicais e populares.

Com a aprovação dessa Lei, instala-se no país uma política de habitação de caráter universalizador, na medida em que atende a diversas camadas da população. Foi criado o Fundo Nacional de Habitação, com recursos próprios derivados de várias fontes<sup>5</sup>, viabilizando financeiramente a execução dos planos de habitação.

É importante apontar, ainda, que a Lei Nacional de Habitação avança em três linhas fundamentais, com respeito à situação anterior:

- a) Unifica as decisões da Política Habitacional, acabando com a dispersão anterior das mesmas em vários órgãos públicos;
- b) Unifica todos os mecanismos de financiamento público para a habitação de interesse social;
- c) Estabelece as normas que permitem o funcionamento das cooperativas habitacionais, atuando como agentes promotores.

É muito significativo apontar, no conteúdo da Lei, a contribuição da experiência da Equipe de profissionais do CCU, que se dedicava ao tema desde 1965, principalmente no capítulo X, que diz respeito ao formato institucional das cooperativas, como veremos a seguir. Cabe ressaltar que esse capítulo da lei foi regulamentado um ano depois, tendo sido transformado em realidade pelos trabalhadores uruguaios, passando as Cooperativas Habitacionais a se constituírem nos atores mais dinâmicos nos primeiros anos da aplicação da lei<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Um imposto permanente de 2% sobre os salários e prestações de serviços

<sup>6</sup> Existem diferentes interpretações sobre os motivos políticos da aprovação da Lei num período em que ocupava a presidência da República Jorge Pacheco Areco, político de direita e de tendência claramente autoritária e no Congresso a correlação de forças era desfavorável aos setores progressistas.

A atuação do arquiteto e deputado Juan Pablo Terra, coordenador da fundamentada proposta da Cide para habitação, e, identificado com as causas populares, foi fundamental para a tramitação da lei, assim como o interesse das empreiteiras da construção civil por um amplo plano de construção, depois de uma década de crise no setor.

## Tipologia e modos de funcionamento e organização das Cooperativas Habitacionais

As cooperativas habitacionais criadas pela regulamentação da Lei em questão apresentam tipos diversificados, e essas diferenciações explicitam as imbricações entre as dimensões fundamentais a esse sistema: a abrangência da Cooperativa, a propriedade e a forma de execução das unidades habitacionais:

Quanto à *abrangência* há dois tipos de Cooperativas, as *Cooperativas Matrizes* e as *Unidades Cooperativas*.

As *Cooperativas Matrizes* (mães) são aquelas que recebem de forma aberta a inscrição dos sócios com compromisso de contribuição de poupança e com a finalidade de assessorar na organização de unidades de cooperativa, na definição e realização de seus programas de financiamento, compra de terrenos, projetos, construção, etc.

Existem duas formas de as pessoas se vincularem a essas cooperativas-Mãe, pela categoria profissional ou empresa e pelo do território geográfico. As *Matrizes Gremiales* se desenvolveram mais em Montevideú, enquanto as *Cooperativas Matrizes Locales* se construíram no interior do país. Essas Cooperativas têm a função de divulgar a idéia da Cooperativa Habitacional e de formar as unidades cooperativas, como aconteceu na indústria têxtil, metalúrgica, da construção civil e outras.

Já as *Unidades Cooperativas* são constituídas por um mínimo de 10 sócios e um máximo de 200 e têm por finalidade prover moradia e seus serviços complementares a seus associados, construindo um imóvel ou conjunto habitacional ou comprando nos casos previstos na lei.

No que se refere à *propriedade* existem dois tipos de cooperativas, as de *Usuários* e as de *Proprietários*.

A *Cooperativa de Usuários* atribui a seus associados – por meio de contrato – o direito ao usufruto da moradia por tempo indeterminado, sempre que cumpram com as suas obrigações, ficando a propriedade das unidades habitacionais, do terreno e dos equipamentos comunitários com a Cooperativa. Esse direito de usufruto transmite-se

automaticamente aos herdeiros do titular em caso de falecimento. A legislação nesse tipo de Cooperativa, adotada majoritariamente no país, tende a firmar a Cooperativa como tal e a fazer prevalecer os interesses coletivos sobre os individuais.

Diferentemente, na *Cooperativa de Proprietários* a propriedade da unidade habitacional é individual, assim como o direito sobre os bens e espaços comuns de acordo com uma lei de condôminos. As famílias devem destinar a moradia para residência própria durante 10 anos, período em que não podem vendê-la ou alugá-la.

A *forma da execução das unidades habitacionais* define a existência também de dois tipos de cooperativas: as *de Ajuda Mútua* e as *de Poupança Prévia*.

As *Cooperativas de Ajuda Mútua* são aquelas que utilizam o trabalho de seus associados na construção do conjunto habitacional. Na prática foram consideradas Cooperativas de Ajuda Mútua aquelas que agrupavam operários industriais ou trabalhadores com renda similar. Os associados aprovam e subscrevem um regulamento de ajuda mútua que estabelece a forma de organização das obras e o trabalho deles e de suas famílias. As Cooperativas de Ajuda Mútua foram as mais dinâmicas e demonstraram a capacidade da organização popular para resolver seu problema habitacional, tendo sido as de menor custo e as mais adequadas às necessidades das famílias.

A segunda forma de execução das unidades habitacionais é viabilizada pelas *Cooperativas de Poupança Prévia*, que utilizam a contribuição da poupança de seus associados para financiar pelo menos 15% do valor total do empreendimento, sendo o restante por conta do banco hipotecário. A Cooperativa administra todos os recursos, compra de materiais e contrata uma empresa para a execução da obra. São Cooperativas Autogestionárias, não utilizam a ajuda mútua e, apoiadas por equipes de assessoria técnica, agrupam setores de trabalhadores de renda média.

### **As Federações de Cooperativas**

Para a defesa do sistema cooperativo, desde o início, a articulação das Cooperativas foi considerada necessária pelas lideranças dos movimentos e por todos os setores de apoio.

Assim, as Cooperativas Habitacionais Uruguaias se agruparam em Federações ou Cooperativas de segundo grau, segundo a modalidade da execução das obras.

A Fucvam (Federación Unificadora de Viviendas por Ayuda Mutua) teve e tem um papel muito importante na organização das Cooperativas, no intercâmbio de experiências e na luta pela defesa da Lei de Habitação e das propostas autogestionárias, ameaçadas permanentemente pela ditadura militar e pelos governos antipopulares que a sucederam.

As Cooperativas de poupança prévia se agruparam na Fecovi (Federación de Cooperativas de Vivienda), contribuindo com a Fucvam para a defesa do cooperativismo e a autogestão.

#### **Os Institutos de Assistência Técnica (I.A.T.) – Equipes de Assessoria Técnica**

A Lei e a regulamentação do capítulo de Cooperativas dão um passo muito importante com a criação dos I.A.T., equipes técnicas multidisciplinares que assessoram cooperativas nos campos jurídico, educação cooperativa, financeiro, econômico, social, de projeto e acompanhamento de obras. Essas equipes técnicas, constituídas como sociedades civis sem fins lucrativos, são contratadas pelas cooperativas, reforçando a filosofia da autogestão, devendo também estar devidamente cadastradas na Dinavi (Dirección Nacional de Vivienda) para demonstrar sua capacidade técnica e institucional no cumprimento de sua função de assessoria. As equipes de assessoria acompanham a Cooperativa em todas as etapas do processo:

- organização e formalização do grupo (Estatutos, Regulamentos)
- escolha e aquisição ou reivindicação do terreno frente ao Poder Público
- estudo de viabilidade para solicitação do financiamento junto ao BHU, incluindo cadastro socioeconômico das famílias
- elaboração e discussão, junto à cooperativa, do projeto urbanístico e arquitetônico

- capacitação da cooperativa para o gerenciamento e execução das obras
- acompanhamento das obras por Autogestão (ajuda mútua ou administração direta), nas compras de materiais de construção, no gerenciamento da mão-de-obra e de todos os recursos
- assessoria em programas educacionais, culturais, com crianças e adolescentes de capacitação profissional e na organização do convívio no bairro cooperativo na pós-ocupação, incluindo as diretrizes para manutenção das unidades habitacionais.

O desenvolvimento do movimento das Cooperativas Habitacionais foi acompanhado e impulsionado, também, pelo crescimento e consolidação dos IAT, integrados na sua grande maioria por técnicos jovens que deram uma contribuição técnico-social muito importante no campo da habitação popular.

O processo de construção coletiva tem continuidade no convívio posterior na propriedade cooperativa, uma vez que, o que se ganha nesse processo não se perde após a ocupação das casas.

Frente à importância das cooperativas habitacionais na sociedade uruguaia cabe destacar alguns pontos dessa experiência, com base em avaliações expostas por representantes da Fucvam e de cooperativas, no seminário sobre políticas de habitação popular que reuniu experiências de países da América Latina e cujos resultados foram publicados (Rodriguez e Procupez, 1997).

Esses pontos se referem principalmente à propriedade cooperativa, e à importância da participação da Fucvam no processo de abertura democrática no Uruguai.

Os principais aspectos apontados sobre a *propriedade cooperativa* foram os seguintes:

A propriedade cooperativa traz uma transformação profunda na forma de conceber a moradia como um bem social e não como uma mercadoria, evitando dessa forma a especulação imobiliária.

A postura de defesa da propriedade comunitária em oposição à propriedade privada foi assumida por grande número de trabalhadores uruguaios, por meio do sistema cooperativo de usuários que se expandiu no país.

O sistema de usuários, como já foi explicado, contribui para a continuidade do trabalho coletivo e para a manutenção do bairro cooperativo, porque há interesse geral de conservar um bem pertencente a todos.

Por outro lado esse sistema protege o investimento do proprietário cooperativado caso ele tenha que deixar a moradia por motivos alheios a sua vontade (emigração, trabalho fora da cidade, saúde) por meio de um contrato de usufruto entre a família e a cooperativa.

Caso essa situação ocorra, a habitação é passada a uma nova família, selecionada dentre os interessados, apresentados à cooperativa pelos mesmos usuários, preservando-se assim as características básicas do coletivo.

O sistema de usuários representa também uma garantia para o agente financeiro sob dois aspectos: a) o capital que empresta é totalmente destinado à construção de habitações, sem derivações ilegítimas; b) a certeza da devolução do empréstimo na base estabelecida no contrato firmado com a cooperativa, mesmo em caso de dificuldades de pagamento que possa acometer as famílias de forma individual.

Diferentemente do que acontece na maioria dos bairros construídos por auto-construção, pelo Estado ou por inversão privada, o usuário cooperativista está respaldado solidariamente por sua comunidade, frente a qualquer situação de emergência, pelo que nunca corre o risco de perder sua habitação por razões econômicas.

Nas cooperativas uruguaias o controle e a administração direta da gestão coletiva permitem otimizar os recursos, resultando em um produto final de melhor qualidade, na medida em que não há incidência de custos indiretos (taxa de administração e lucro das empreiteiras), e que há a contribuição gratuita da mão-de-obra de ajuda mútua.

O aprendizado da produção e da gestão coletiva, somado à propriedade cooperativa desenvolve um verdadeiro sentimento de pertencimento e identidade comunitária. Os

moradores identificam-se com a sua cooperativa e garantem, às suas próprias custas a manutenção do bairro cooperativo, desenvolvendo outros serviços complementares (posto de saúde, comércio, creche, escola, cursos profissionalizantes, atividades culturais, bibliotecas), melhorando a qualidade de vida também do bairro.

As ações coletivas de iniciativa cooperativa, conscientes, promovem uma nova cultura participativa em oposição ao modelo de gestão urbana hegemônico nas cidades uruguaias:

Os cooperativistas são conscientes de que esse sistema por si só não trará as transformações para uma sociedade mais justa, mas entendem que essa prática coletiva dos setores populares, de luta e de organização de base contribuem para a realização de uma democracia participativa, muito diferente da ordem social que hoje prevalece. (Miguel Rojas, cooperativista, ex-coordenador da Fucvam)

Quanto à *participação política da Fucvam*, outro aspecto bastante acentuado no referido seminário, esta teve grande expressão em nível nacional por ocasião do enfrentamento do movimento cooperativista à ditadura militar<sup>7</sup> em 1984.

Com o objetivo de liquidar de forma definitiva a essência do cooperativismo habitacional, que está centrada na propriedade cooperativa e que consolida o processo coletivo de produção da moradia fortalecendo a organização comunitária, foi aprovada a lei n.º 15.501, que estabelecia a eliminação do sistema de usuários por meio da passagem compulsiva de todas as cooperativas ao sistema de proprietários. Com essa medida tentavam reforçar a propriedade privada, pilar do capitalismo.

Imediatamente após se aprovar a Lei no Conselho de Estado (parlamento ilegítimo da ditadura), a Fucvam iniciou uma campanha de coleta de assinaturas em todo país, com o objetivo de realizar um plebiscito para derrubá-la, mecanismo previsto na Constituição da República.

A reação do movimento cooperativista – que apela a um recurso constitucional (o plebiscito) contra a medida ditatorial – conseguiu a imediata adesão de todos os setores

---

<sup>7</sup> Em 1973 um golpe militar instaurou no Uruguai um período ditatorial que se estendeu até 1984.

políticos e sociais de oposição ao regime ditatorial: o incipiente movimento sindical, o movimento estudantil, as associações cooperativas de outras modalidades, etc.

Com uma vigorosa mobilização popular em um só dia (26/2/84) brigadas integradas por cooperativistas e militantes de todo o movimento popular recolheram mais de 300.000 assinaturas (em um país de 3 milhões de habitantes) de apoio à iniciativa do movimento cooperativista, que reivindicava a propriedade social das unidades habitacionais.

O plebiscito não chegou a se realizar, mas a ditadura recuou e não aplicou a lei, que foi finalmente derogada pelo parlamento eleito nas eleições daquele ano.

Dessa maneira, definia-se o perfil do cooperativismo habitacional uruguaio como movimento social ativo e dinâmico, com demandas baseadas nos interesses objetivos dos trabalhadores do país, representado por uma federação com plataforma reivindicativa e linhas de ação complementares.

As reflexões sobre a experiência das cooperativas uruguaias demonstram claramente a sua importância como um modelo de participação popular na política habitacional e de interferência no processo político do país.

Outros movimentos na América do Sul (Brasil, Argentina) que começavam, no início da década de 1980, a trilhar os caminhos da autogestão se interessaram particularmente por essa experiência e deram início a um processo de conhecimento sobre a proposta uruguaia.

No Brasil, particularmente em São Paulo, os primeiros contatos com essa experiência se fizeram por meio de dois técnicos que já assessoravam movimentos, e, posteriormente, pelo encontro de lideranças e técnicos em eventos de moradia popular nos dois países, cujos detalhes serão relatados no capítulo seguinte. Contudo, a introdução da proposta autogestionária no Brasil não se fez sem dificuldades.

É na formação sociohistórica das sociedades uruguaia e brasileira que encontramos as marcas das diferenças culturais e políticas. Como já foi analisado anteriormente, o Uruguai teve o seu Estado de Bem-estar social implantado no início do século e, ao mesmo

tempo, uma vigorosa sociedade civil, organizada para a defesa de seus direitos. Já no Brasil, as elites se apropriaram do Estado e o utilizaram em benefício próprio, gerando uma relação clientelista com o povo e obstaculizando a organização popular autônoma.

Enquanto no Uruguai em 1968 se implantava uma política habitacional de caráter social e estimuladora da participação autônoma, no Brasil se instalava uma política oficial por decreto (criando o BNH e o FGTS), centralizada, favorecendo os interesses privados e afastada das reais condições da população de baixa renda.

A proposta do Programa Habitacional Autogestionário que o CAAP sustenta e promove tem a sua raiz na experiência das Cooperativas Habitacionais Uruguaias. A estreita ligação do CAAP com essa proposta deve-se à participação ativa do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina (que em seu país desenvolveu tal experiência por 10 anos) nesse órgão de assessoria técnica, cujo papel marcante no desenvolvimento do modelo da proposta de mutirões autogestionários em São Paulo será visto no capítulo 2.

Os movimentos sociais, principalmente em São Paulo, ressentidos da ausência de uma política que atendesse as suas necessidades por mais de 20 anos, viram no modelo das cooperativas uruguaias um caminho alternativo de construção de projetos-piloto de habitação. Nesse processo, contarão com o apoio do arquiteto Pessina, que virá a conformar primeiramente a equipe de habitação da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo e, posteriormente, a ONG denominada CAAP (Centro de Assessoria a Autogestão Popular).

A reconstrução da história do CAAP será desenvolvida no próximo capítulo, explicando inicialmente como surgiu a Equipe de Habitação, em seguida o surgimento dos três primeiros projetos-piloto em meio às conjunturas políticas, e finalmente analisando os Programas Funaps e “Paulista de Mutirão e Autogestão”, quando a proposta autogestionária se tornou política pública e se expandiu para outros estados do Brasil e para a América Latina.

## CAPÍTULO II

### O CAAP: RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA

*Quando os companheiros chegaram no meu barraco me convidando para fazer parte do movimento para conseguir a casa, achava que era só buscar a chave. Mas, não foi assim não, muita água rolou, tivemos que participar de muita reunião, aprender a falar com os políticos e não ter medo deles. Tudo foi conquistado com muito suor, a terra, o dinheiro para construir as casas etc. Esse trabalho não foi nada fácil, mas foi muito válido nós conseguimos porque tivemos muita força de vontade. Enfrentamos tudo isso para ter o direito a uma casa, de outro modo não íamos conseguir, pois o governo não quer nem saber que a gente existe. Foi muito cansaço... dava vontade de desistir, o corpo pedia cama, mas um dava força para o outro e chegamos ao final do nosso sonho. (Mutirante da Associação Santo André)*

#### 2.1 ANTECEDENTES DO CAAP: 1979/80

A história do trabalho da equipe de profissionais que atuava junto às comunidades do ABC paulista e que veio a constituir o CAAP insere-se no contexto da crise do regime militar, no final dos anos 70, quando as vitórias obtidas com o chamado “milagre econômico” (1968-1974) – período em que a economia cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, resultando em estabilidade econômica e aprovação popular – estavam sendo colocadas em xeque.

Durante o chamado “milagre”, o governo defendia a idéia de que a solução para as questões sociais viria de modo paulatino, como decorrência da expansão econômica.. Assim, acreditava-se que...

bastaria, portanto, operar em termos macroeconômicos para que a igualdade se produzisse. Que, nessa medida, não seria necessário investir em políticas sociais, já que o progresso social seguir-se-ia automaticamente ao desenvolvimento econômico. Que seria impossível dividir o bolo antes que ele crescesse. (Nogueira, 1999: 73-74)

Realmente, naquele período, tanto no Brasil, como em outros países da América Latina, o processo de industrialização muito se acelerou, porém sem uma perspectiva de desenvolvimento social. Não aumentaram os níveis de distribuição de renda, como também não se investiu nas áreas estratégicas, na educação, na saúde, na habitação.

Assim, o governo militar revelava-se incapaz de oferecer expectativas positivas quanto à satisfação das necessidades básicas da população, gerando um clima de descontentamento e frustração na sociedade civil. Uma das maiores expressões de enfrentamento a esse quadro foi o movimento político e sindical desencadeado no ABC, berço da indústria automobilística e do novo sindicalismo brasileiro.

O melhor exemplo do fracasso do regime foi a tentativa de implantar um plano nacional de habitação, em 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), tardia resposta ao acelerado processo de urbanização verificado no decorrer do século.

A atuação do BNH, ao longo de mais de vinte anos, caracterizou-se por uma somatória de programas habitacionais sem articulação em uma macropolítica e basicamente não cumpriu com o seu objetivo original de viabilizar habitação para a população de baixa renda, a maioria<sup>8</sup> da população brasileira.

O BNH desenvolvia uma política centralizada no governo federal, não transparente, com sérias acusações de malversação no uso dos recursos públicos e comandada pelos interesses das empreiteiras, sem nenhuma participação popular.

---

<sup>8</sup> Vale ressaltar que o perfil do déficit habitacional indica que 85% deste está situado entre famílias que ganham até 5 salários mínimos (documento da Secretaria de Política Urbana – Sepurb – “Política de Habitação: os desafios do país e as ações do Governo Federal, 20/08/97).

Nos primeiros anos, os programas do BNH atenderam a “cidade legal”<sup>9</sup>, com a construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia das metrópoles e das cidades de porte médio, sem atentar para a “cidade real”, com situações habitacionais mais precárias: favelas, loteamentos irregulares, etc.

Posteriormente, houve uma reorientação na política do BNH que levou à implementação de programas como o Promorar (urbanização de favelas), Profilurb (lotes urbanizados) e João de Barro (autoconstrução), que reconhecem a “cidade ilegal”, porém em uma proporção bastante reduzida frente à demanda da população de baixa renda.

Esses programas,

podem ser vistos como tentativas mais bem orientadas para as necessidades da população. Contudo, a escala reduzida das realizações em relação ao volume das operações efetuadas pelo SFH e, principalmente, em relação ao déficit em habitações sociais faz deles, no melhor dos casos, projetos piloto que aguardam por uma intervenção maciça do Estado no terreno da habitação popular. (Sachs, 1999: 156)

Os financiamentos do BNH foram progressivamente atendendo faixas mais altas de renda, confirmando o critério bancário e não social da política habitacional: 85% dos financiamentos foram para faixas de renda de mais de 5 salários mínimos.

Porém no início dos anos 80, esse fracasso na construção da infra-estrutura habitacional refletia-se no adensamento desordenado em todas as áreas para onde se dirigia a ocupação urbana, acompanhando principalmente as modernas instalações industriais que, então, se estabeleciam nas proximidades e na periferia de São Paulo, capital.

O processo desordenado de ocupação do espaço urbano deu forma a uma das maiores regiões metropolitanas do mundo, enquanto o investimento público do BNH, que

---

<sup>9</sup> A expressão “cidade legal” contrapõe-se à “cidade ilegal” ou “cidade oculta” ou ainda “cidade clandestina”, utilizada por vários autores (Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Maura Vêras) para significar setores do território urbano que não se enquadram nos princípios estabelecidos pela legislação, conformando a “cidade real”, ou seja, aquela que numericamente ultrapassa a cidade legal ou “reconhecida”.

funcionava como subsídio aos rendimentos de camadas médias, servia apenas para garantir mercado aos produtos do parque industrial que se instalava.

Estas limitações da política habitacional eram apenas uma das faces das demais políticas públicas que configuraram o espaço urbano de todas as regiões de expansão e periféricas da grande São Paulo, onde cresciam as favelas e cortiços e se estabeleciam moradias precárias e perigosas em encostas de morros, margens de rios e de viadutos e pontes que eram adaptados como moradias.

Os núcleos e aglomerados urbanos em expansão no entorno da capital paulista davam forma a uma região metropolitana que apresentava os mais elevados contrastes entre os reduzidos setores sociais que desfrutavam altos níveis de renda e riqueza acumulada e os grandes contingentes populacionais marginalizados pela extrema pobreza.

No ABC, a ocupação do espaço urbano se fez de forma mais dramática, devido à demanda de infra-estrutura para a instalação das multinacionais do complexo automobilístico e químico. Praticavam-se renúncias de receitas públicas e concepções de incentivos e benefícios fiscais que afetavam o investimento público e comprimiam o espaço urbano.

A combinação desses fatores tornava mais escassa a disponibilidade de recursos públicos para habitação, saneamento e demais aspectos da infra-estrutura física e social, fazendo com que a questão da moradia na região tivesse que ser enfrentada nos limites e na precariedade dos recursos econômicos e técnicos de cada unidade familiar.

No início dos anos 80, a política habitacional havia caído em descrédito em todos os setores da sociedade e, em particular, entre as classes populares, que entendiam a perversidade contida no discurso propagado pelo BNH do “sonho da casa própria”: ao mesmo tempo que alimentava expectativas de satisfazer a necessidade vital de moradia, as condições financeiras para alcançá-la inexistiam para a maioria da população. E “ter casa própria” passou a ser um expediente usual para se sobreviver e uma segurança mínima na vida do trabalhador, submetido a condições de grande instabilidade no mundo do trabalho.

Consciente desses impasses e fracassos, a vertente do movimento popular que reivindicava moradia e melhores condições de habitabilidade passa progressivamente do estágio de contestação à apresentação de propostas que incluam participação e responsabilidade na formulação e execução de programas que respondessem às necessidades básicas de moradia popular.

Já a partir da segunda metade da década de 1970, eclodem muitos movimentos, evidenciando um processo de reorganização dos setores populares: são pequenos grupos que se formam, com o apoio da Igreja, para resolver seus problemas pontuais (água, luz, transporte, creche, etc.)

Com caráter de massas mais expressivo, o Movimento do Custo de Vida surgiu em 1975 em São Paulo e Grande São Paulo, atingindo seu ápice em 1978 quando reuniu 1.250.000 assinaturas, exigindo do governo federal uma redução do custo de vida (Sader, 1988: 220-221) evidenciando a teia social que envolveu a organização, participação e luta desse movimento.

Nas fábricas, os trabalhadores começam a se organizar para reconquistar o controle dos sindicatos, que estavam dominados por dirigentes pelegos, e fortalecer a organização de base nas diversas fábricas e demais lugares de trabalho. No ABC, inúmeras mobilizações reivindicatórias dos trabalhadores começaram a se espalhar, culminando com as greves desencadeadas a partir do ano de 1978. Após 10 anos de repressão, os operários da Scania Vabis realizam a primeira grande greve em maio daquele ano. Logo em seguida outras fábricas realizam suas greves, que também se espalham para outras categorias profissionais, para além dos metalúrgicos.

O principal fator desencadeante da onda de greves foi o próprio reconhecimento do governo de que haviam sido manipuladas as estatísticas oficiais sobre a inflação relativas a 1973 e 1974, que provocou a perda de 34,1% no salário real dos trabalhadores, de acordo com o cálculo dos reajustes salariais realizado pelo Dieese, segundo Alves (1984: 246)

No fim de maio de 1979, em torno de 113 mil operários estavam em greve no ABC o que foi muito significativo, pois, se estimava em 200 mil os operários dessa região à

época. Dentre os operários que participaram ativamente do movimento grevista em SBC, alguns vieram, mais adiante, a se integrar à luta pela moradia.

A política econômica implantada a partir de 1964 produziu a concentração de milhares de trabalhadores nas periferias dos centros industriais, grande parte deles trabalhando em uma mesma fábrica (por exemplo apenas a fábrica da Volkswagen em SBC possuía 38 mil trabalhadores, aglutinando quase 20% dos operários da região do ABC).

Assim, em 1978, as greves operárias se desenvolveram no interior das grandes fábricas, tática utilizada pelo movimento para reforçar a organização das categorias. Em resposta, a classe patronal para enfraquecer o movimento força os trabalhadores a saírem às ruas nos momentos de decisão por paralisações, repassando a repressão para a ação da polícia.

A resistência dos trabalhadores e o desgaste político da repressão levaram o governo militar a procurar equacionar o problema dos salários, por meio de ajustes na política econômica.

Os reajustes salariais, segundo a nova legislação, passaram a ser feitos a cada seis meses. Criaram-se, também, novos índices para o cálculo do custo de vida e estipulou-se que os trabalhadores que ganhassem até três salários mínimos teriam reajustes de 10% acima dos índices oficiais da inflação.

Porém, em 1980 já se verificavam taxas altas de desemprego e isso fez com que o movimento mudasse sua prioridade de luta por melhores salários, concentrando suas forças em iniciativas que pudessem garantir a segurança no emprego. Assim, no processo de confrontação com o capital e com o governo militar, os trabalhadores passaram a priorizar a discussão sobre a democratização do processo de trabalho.

Por outro lado, ainda estava instaurado o aparato repressivo do Estado que, com base na Lei de Segurança Nacional<sup>10</sup> (LSN) reprime os atos políticos, como a ocupação do

---

<sup>10</sup> É importante registrar em maio de 2000 essa mesma Lei ainda está sendo aplicada para enquadrar os Sem-Terra e demais trabalhadores (servidores públicos, professores, metalúrgicos, etc.) que estão protestando contra o sistema econômico em vigor.

estádio da Vila Euclides em 1980, que resultou no enquadramento das direções dos sindicatos na LSN.

Os trabalhadores encontram espaço no interior da igreja católica para realizar as assembléias na medida em que as manifestações de rua são todas reprimidas pela força policial. A força e resistência do movimento expressou-se na manifestação do 1º de maio de 1980, cuja realização foi proibida pelo governo militar, transferindo-se para o interior da Igreja da matriz em SBC iniciando com uma missa realizada por D. Cláudio Hummes, sob um clima de tensão que culminou com a concentração de uma multidão, calculada em 120.000 pessoas, a maior até então desde a implantação do regime militar (Sader, 1988: 28).

A grande resistência do movimento expressou-se na “greve dos 41 dias” (1980), em que se evidenciou o apoio de vários setores da sociedade: Igreja, associações civis, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), comitês de apoio em fábricas e bairros e outras categorias, políticos da oposição, estudantes que contribuíram com alimentos, dinheiro, abaixo-assinados, etc.

Já em 1979 fora criado, por um grupo de ativistas sindicais, o Fundo de Greve com a denominação de Associação Beneficente e Cultural dos Trabalhadores de São Bernardo do Campo e Diadema, estrutura paralela aos sindicatos oficiais para garantir sustentação a futuras greves, em caso de intervenção estatal nos sindicatos.

O “Fundo”, com o apoio da Igreja Católica, teve um papel fundamental como espaço aglutinador de diversos segmentos da sociedade, contribuindo para organizar a base de sustento material para os operários em greve, em estreita cooperação com grupos dos bairros, com as sociedades amigos do bairro, com as Comunidades Eclesiais de Base.

Porém, com o encerramento da greve de 80, surgiram divergências entre as lideranças sindicais estabelecidas e as lideranças do Fundo de Greve. Enquanto as primeiras visavam integrar o Fundo às estruturas oficiais do sindicato, uma parte dos ativistas do Fundo queriam manter a autonomia do mesmo.

Vencendo a “integração”, um grupo dissidente de inspiração autonomista criou uma entidade própria, a Associação de Compras Comunitárias de SBC, origem do primeiro mutirão habitacional em São Bernardo (Vila Comunitária) que será apresentado no próximo item. Essa Associação teve, no início, o objetivo de continuar o trabalho de abastecimento popular, com base na experiência adquirida e na capacidade organizativa expressa por seus integrantes durante a atuação do Fundo de Greve.

## **2.2 O PRIMEIRO PROJETO PILOTO DE MUTIRÃO AUTOGESTIONÁRIO – VILA COMUNITÁRIA.**

### **2.2.1.A ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**

A criação da Vila Comunitária se dá num longo processo que se inicia a partir da Associação de Compras Comunitárias de SBC<sup>11</sup>, que integrava diversos “grupos de compras” filiados dos bairros e das favelas, formando uma rede solidária que englobava alguns grupos de bairro, CEB’s, ativistas sindicais e militantes políticos do emergente Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>12</sup>.

O objetivo último da ACC era manter o compromisso de luta gestado nos anos anteriores de greves, contribuindo para a organização e conscientização dos setores populares sobre seus direitos, e não somente a aquisição de produtos alimentícios mais baratos.

---

<sup>11</sup> Telles (1986:57) aponta que essas experiências de compras comunitárias já existiam em outros lugares desde o início da década de 1970: “As compras comunitárias que surgem em alguns bairros já nos anos de 1972-73 parecem recuperar e sistematizar essa experiência. Esses grupos parecem ter existido em lugares como São Matheus, Tatuapé, São Miguel....O que é significativo nessas experiências é a forma singular como as necessidades cotidianas da sobrevivência são trabalhadas no interior de uma prática cotidiana, como ponto de ancoramento por onde a articulação e a resistência poderiam se fazer possíveis”.

<sup>12</sup> Algumas lideranças se destacaram na construção desse projeto: José Carlos Aguiar de Brito, que encabeçou o movimento das compras comunitárias atuando fortemente no Fundo de Greve junto aos sindicalistas autonomistas e que mais adiante desempenhou papel atuante na criação do primeiro mutirão, a Vila Comunitária; Luis Chieregatto, conhecido como “Carneirinho”; Maria Aparecida dos Santos e Norberto Alvessú.

A experiência desencadeada a partir desses grupos comunitários – dentre estes, o Comitê de Mulheres da Associação de Compras Comunitárias de SBC e o Clube de Mães da favela do Parque São Bernardo – leva à formulação de uma proposta mais abrangente e definitiva na área de abastecimento popular, com o objetivo, também, de obter a participação do poder público em empreendimentos geridos pela comunidade.

As mulheres integrantes desses grupos traziam uma grande experiência de participação em atividades (alfabetização; distribuição de alimentos do fundo de greve, etc.) realizadas com o apoio das CEB's e da Pastoral. Irão, em seguida, desempenhar um papel mobilizador para a criação do “sacolão” .

Iniciam-se, assim, as negociações da ACC com a prefeitura de SBC e o governo do Estado para a instalação de um “sacolão”<sup>13</sup> comunitário, com a participação da ACC na gestão do projeto.

Segundo Maria Regina de Souza, mutirante da Vila Comunitária *os comerciantes achavam que o sacolão ia acabar com a vida deles, no dia da votação iam todos para a câmara e nós com o povão, conseguir o sacolão foi uma loucura*. Assim, foi depois de uma luta intensa com o poder público local, que a ACC conseguiu obter um caminhão e um espaço público municipal, implantando o primeiro Sacolão Comunitário em SBC em dezembro de 1984

Concretizava-se, assim, a primeira de muitas outras conquistas alcançadas pela Associação Comunitária de SBC que já não continha a palavra “compras” no seu nome, exatamente pela polivalência de projetos que se iniciavam (alimentação; vídeo; crianças de rua; horta orgânica; grupos produtivos; meio-ambiente, habitação popular), os quais foram desenvolvidos com maior ou menor êxito.

A luta pela conquista do Sacolão, precedida pelo movimento de greve, fortaleceu muito a noção de cidadania e de direitos dos integrantes da Sociedade de Amigos da favela do Parque São Bernardo. Esta se diferenciava das SAB's e outras comissões de moradores, calcadas em relações clientelistas com a população, conforme bem exemplifica a fala de

---

<sup>13</sup> Ver anexo 1

Rosa Rodrigues, mutirante da Vila Comunitária, *lá na favela do Parque a comissão de moradores dava tudo de graça, madeira para o barraco e outras coisas que a gente necessitava, na Sociedade era diferente a gente aprendeu a lutar pela posse da terra, por tudo de direito.*

A Sociedade de Amigos foi o espaço de aglutinação e de união dos moradores para a retomada da luta pela melhoria da habitação. Anteriormente, já haviam conquistado várias melhorias locais (água encanada, luz, calçamento de vielas) por eles próprios executadas por meio de mutirão.

Muitos dos moradores eram operários nas indústrias do ABC, parte deles com experiência de militância sindical, com papel de destaque no sustento à greve dos metalúrgicos de 1980.<sup>14</sup>

Necessário se faz destacar dois elementos que influenciaram o processo de organização da população dessa favela: o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 10 de fevereiro de 1980, e as Comunidades Eclesiais de Base, que tinham forte elo com as lideranças locais, articulando ações com a Sociedade de Amigos.

Foi intenso o trabalho de conscientização dos padres<sup>15</sup> nessa favela, muitos deles atuando na constituição de várias atividades (clube de mães; alfabetização; teatro; música, etc.), como ressalta uma das lideranças:

*o fato dos padres também morar na favela contribuiu para levantar a estima da população e mudar a visão de que quem mora na favela é vagabundo, o trabalho deles era muito importante para a organização dos moradores. (José Albino, da Pastoral Operária)*

---

<sup>14</sup> Dentre tantos destacamos aqueles que se sobressairam como lideranças e que mais tarde foram os protagonistas da “Vila Comunitária”: José Albino de Melo, advindo da Pastoral Operária, que hoje ocupa a coordenação estadual da Central de Movimentos Populares; Valdomiro Rodrigues da Paixão que acompanhou a luta dos mutirões até 1996 junto à assessoria técnica do “CAAP”; João Francisco da Silva Neto (João Fazendeiro), Renato e Maria Regina de Souza, ativistas sindicais; Lurdes Jorge de Oliveira, que hoje coordena o trabalho com meninos e meninas de rua de SBC e Rosa Rodrigues da Silva e Maria Juraci Elias, integrantes do clube de mães da favela.

<sup>15</sup> Destacaram-se nessa luta: Remi e Serafim (religiosos da congregação Irmãos de Foucault), Pe. José, Pe. Leo (assassinado em 1999) e irmã Inez, bem como de militantes sindicais e do PT, da Pastoral Operária.

Essa articulação de forças contribuiu muito para o crescimento da organização dos moradores da favela, que então passaram a estudar a viabilidade da proposta de reurbanização, que inicialmente foi sufocada por inúmeros obstáculos: não havia espaço físico para remanejar um número elevado de pessoas em um mesmo período; não era possível assegurar a posse da terra por haver inúmeros donos e outros se nomeando como tal; havia diferenças nos tamanhos de lotes já ocupados; e, por fim, o reduzido número do grupo que discutia essa proposta. Frente a essas dificuldades a proposta foi redefinida, conforme explicação de uma mutirante:

*Eu acompanhei as reuniões e sei dizer que a idéia do mutirão nasceu de um grupo de pessoas que inicialmente tentou a reurbanização do Parque São Bernardo. Como não houve possibilidade, então decidiram se unir, e, naquele momento sem nada na mão, resolveram conseguir a terra e construir casas.*

O grupo avançava, assim, na proposta de construção das casas, e, em articulação com outras entidades populares encontraram-se com o arquiteto<sup>17</sup> Leonardo Pessina no Rio de Janeiro, cuja contribuição foi incisiva e determinante para a consecução do primeiro projeto autogestionário.

#### Segundo Valdomiro Rodrigues da Paixão (liderança mutirante)

*ele veio para SBC para conhecer as nossas idéias, ele gostou mais mesmo foi do grupo, a gente viu logo que ele era um dos nossos, e o máximo ele dormia no meu barraco em meio às baratas, aí ele ganhou a gente.*

*...ele transmitia muita segurança e força. De quinze em quinze dias ele vinha do Rio para nos ajudar e participar de tudo para fazer o projeto acontecer.*

Desde a primeira reunião com o arquiteto Pessina, em 14/5/83 na sede da Associação dos Amigos de Bairro do Parque São Bernardo, começou a germinar a idéia de um projeto para a construção de moradias por meio de mutirão. Em uma detalhada explanação, ele apresentou a história das cooperativas uruguaias e a política habitacional instaurada naquele país. Após um ano a Associação de Construção Comunitária por

<sup>17</sup> Leonardo Pessina, arquiteto uruguaio, havia iniciado sua prática na formação de Cooperativas Uruguaias (ver capítulo 1), interrompida pelo exílio (1977-81) na Europa.

Mutirão da Vila Comunitária viria a ser fundada e se tornaria o agente promotor do empreendimento.

O ponto principal de discussão, naquele momento, focava-se na figura jurídica (cooperativa, sociedade ou outro tipo) a ser aplicada à organização das famílias em mutirão de forma a representá-las legalmente. Após consultas jurídicas, a decisão foi pela forma de “Associação”: Associação de Construção Comunitária por Mutirão (ACCM), sigla que será a marca de inúmeras associações que vão se formando ao longo da luta pela moradia no ABC.

Nas discussões com a comissão organizadora foram debatidos os conceitos de propriedade cooperativa (coletiva) e propriedade individual, usufruto, e outros aspectos legais, inerentes à experiência uruguaia, acentuando-se que ali não poderiam ser aplicados automaticamente, devido às limitações da legislação nacional e às diferenças culturais.

O grupo se negava a assumir financiamento do BNH, entendendo que não era solução para a população de baixa renda. Essa discussão originou o “caderninho vermelho”<sup>18</sup> *Como cair fora do BNH e construir casas por mutirão* que reforçava a idéia da autogestão.

No processo de aprofundamento da questão, delineou-se a necessidade de um financiamento público subsidiado e repassado diretamente à Associação, para o gerenciamento autônomo dos recursos, reforçando a postura autogestionária do grupo.

As famílias, já bastante interessadas pelo sistema de mutirão, confirmaram essa opção após uma visita feita ao mutirão da Vila Nova Cachoeirinha (zona norte de São Paulo) concluído no início dos anos 80 e que teve influência da experiência uruguaia trazida por um engenheiro (Guilherme Coelho) que, após visita ao Uruguai, discutiu com o movimento daquela região. Esse movimento conseguiu financiamento da Cohab. Com o falecimento desse engenheiro, as tentativas de autonomia daquele movimento foram limitadas e a Cohab tomou a direção do empreendimento, não sendo mais possível a

---

<sup>18</sup> Elaborado pela Equipe de Habitação da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, janeiro 1986.

permanência de uma assessoria independente do poder público. Institucionalizou-se, assim, o mutirão em detrimento da autogestão.

Contudo esse mutirão, ainda que não tenha sido totalmente autogestionário, foi muito importante para as experiências posteriores, principalmente pela contribuição da arquiteta Laila Mourad<sup>18</sup>, que dele participou. Posteriormente ela passou a integrar a assessoria técnica da Associação Comunitária de SBC, e juntamente com o arquiteto Pessina, foram responsáveis pelo projeto da Vila Comunitária.

Nesse processo de aprofundamento da discussão sobre a viabilização de uma política de habitação para famílias de baixa renda, foi muito significativo a aproximação com um grupo de arquitetos<sup>19</sup>, que já iniciava a experiência de mutirão com movimentos de moradia na região sul de São Paulo.

Dessa aproximação, somando esforços de ambas as assessorias técnicas originou-se o “I Encontro<sup>20</sup> dos Movimentos de Moradia – por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão”, realizado em 11 e 12 de agosto de 1984 e contou com a participação das lideranças que discutiam o projeto da Vila Comunitária de SBC, com os movimentos da região sul, e, com representantes do movimento cooperativista uruguaio.

Esse encontro representou um momento de identificação de lutas e problemas semelhantes a todos os movimentos, envolvidos com a questão da habitação, reforçando-se a necessidade de formação de uma entidade para congregar todos os movimentos. Constituiu-se, então, uma coordenação, mas a discussão sobre aspectos práticos de trabalho coletivo ainda era incipiente, pois todos os grupos apenas iniciavam seu processo de formação.

Após um ano, as lideranças dos movimentos, com acúmulo de experiência de alguns mutirões, realizaram o “II Encontro dos Movimentos de Moradia – Ajuda Mútua e

---

<sup>18</sup> A arquiteta Laila Mourad deu continuidade ao trabalho de assessoria técnica iniciado pelo engenheiro Guilherme Coelho no mutirão da Vila Nova Cachoeirinha, adquirindo experiência prática de trabalho em mutirão que foi repassada na constituição do mutirão da Vila Comunitária.

<sup>19</sup> Dentre estes destacando-se Nabil Bonduki e Reginaldo Ronconi que constituíam o Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes e que mais adiante foram responsáveis pela implantação do programa Funaps Comunitário junto ao arquiteto Pessina

<sup>20</sup> Ver anexo 2

Autogestão<sup>22</sup> (nov/85), que debateu temas problematizados a partir da prática vivenciada (autoritarismo, machismo, desigualdades, relações de hierarquia, etc). Essa discussão tinha por referência uma reflexão sobre os conceitos de autogestão, cooperação, solidariedade, agora, rediscutidos concretamente. Esse encontro constituiu-se num momento muito rico para as assessorias reformularem a sua ação. Evidenciava-se a necessidade de assumir mais efetivamente a perspectiva autogestionária, inserida no processo de construção.

No início dos anos 80, para a efervescência dos movimentos de moradia que se articulavam em torno das idéias de autogestão e participação popular na formulação e execução de programas habitacionais, havia um contexto político propício ao desenvolvimento dessas propostas.

As eleições de novembro de 82 para governadores de Estado são um marco no processo de democratização. Após 20 anos, ocorre o primeiro pleito para governador, sendo eleito em São Paulo o candidato da oposição (PMDB), Franco Montoro.

Em sua plataforma e discurso políticos figuravam como elementos centrais a descentralização administrativa e a participação popular na administração pública.

Durante sua gestão (março/83 a março/87), criou-se um espaço, até então inexistente, para experiências de administração pública com a participação de entidades e organizações da sociedade civil. Foi dada ênfase a projetos de ajuda mútua, em sua maioria localizados no interior do Estado e co-gerenciados pelas prefeituras locais.

Esse período de transição política foi marcado também por altos índices de desemprego e perda de poder aquisitivo por parte da população, em que também o poder público se viu obrigado a conter os gastos de administração. O discurso e a prática da participação popular na execução de políticas públicas adquiriram assim um sentido pragmático (além do ideológico), de redução dos gastos públicos por meio de maior participação da sociedade civil na resolução de seus problemas. Assim, o projeto de mutirão era justificado tanto pelo valor ideológico (participação como um valor em si) quanto pragmático (em vista de seus custos serem mais baixos do que os programas

---

<sup>22</sup> Sobre a riqueza histórica desses dois Encontros ver: Bonduki (1992: 52-58) e Gohn (1991:123-130).

convencionais). Ainda que com poucos recursos, o governo estadual via-se obrigado a levar adiante a sua proposta de política habitacional.

O relacionamento político de oposição entre o governo Montoro e a esfera federal (o então presidente general Figueiredo permaneceria no poder até março de 85) influiu negativamente no repasse de verbas federais para o Estado de São Paulo. A CDH, como agente promotora do BNH, recebia poucas verbas e recorria ao orçamento estadual para implantar sua política habitacional. A relação entre São Paulo e a União se agravava ainda mais devido à concorrência do governador Montoro (que havia sido importante articulador da campanha pelas Diretas já) com o Ministro do Interior, Mário Andreazza. Este possuía forte influência sobre a alocação das verbas do BNH, que então, era subordinado ao seu ministério, o que dificultava ainda mais o relacionamento entre o Estado de SP e a União, levando ao não repasse de recursos para a CDH.

Nesse quadro político iniciaram-se os embates do movimento com os órgãos públicos para conseguir financiamento (da CDH) e a infra-estrutura (da prefeitura de SBC) para a constituição do primeiro projeto-piloto de mutirão autogestionário, a Vila Comunitária, que será apresentada no próximo item.

A Associação Comunitária desempenhou papel fundamental no surgimento da primeira iniciativa de autogestão habitacional com participação do poder público em SBC. Nessa entidade constituiu-se a Equipe de Habitação,<sup>23</sup> formada por técnicos e lideranças comunitárias, para prestar assessoria à Vila Comunitária e a outras iniciativas semelhantes.

Essa Equipe de Habitação, embrião do CAAP, conformava, assim, mais uma das frentes (grupo de geração de renda com as mulheres; horta, escola/comunidade) de trabalho da Associação Comunitária envolvendo-se direta e indiretamente nessas atividades.

---

<sup>23</sup>Era composta inicialmente pelo arquiteto Leonardo Pessina, como coordenador, a arquiteta Laila Mourad que foram os técnicos da Vila Comunitária, por mim, assistente social Ana Luiza de Lyra Vaz, pelo líder comunitário da favela do Parque São Bernardo, Valdomiro Paixão e por José Carlos Brito, do Fundo de Greve.

Cabe aqui assinalar o papel de fundamental importância da Cooperação Internacional e entidades nacionais na viabilização de recursos financeiros para os projetos da AC.

A Equipe de Habitação recebia a contribuição do Ceris, da Igreja Católica que viabilizou o trabalho técnico do arquiteto Pessina durante o primeiro ano. A Cebemo, entidade holandesa, aportou recursos para a equipe durante 10 anos e financiou, a fundo perdido, a construção de um Centro Comunitário para a Vila Comunitária. O Fundo Samuel (entidade da Igreja Evangélica Reformada) realizou um empréstimo para a construção da casa-modelo e para o pagamento do combustível das máquinas da Prefeitura de Campos do Jordão que fizeram a terraplenagem inicial do terreno. O IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) de São Paulo participou na elaboração do projeto executivo. O Senai, através de convênio com a Associação, realizou cursos profissionalizantes durante a construção da casa-modelo e alguns vereadores do PT, do município de Santo André, contribuíram na fase inicial com os custos das viagens quinzenais do arquiteto, que naquele momento residia no Rio de Janeiro.

Veremos a seguir a dinâmica de concretização do primeiro mutirão autogerido, no que se refere à aquisição do terreno e às negociações com a prefeitura do município de SBC e governo do Estado de São Paulo, que se estende da fundação em 1983 até 1987, compreendendo 22 meses de construção das 50 casas por mutirão.

### **2.2.2 A ASSOCIAÇÃO DE CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA POR MUTIRÃO “VILA COMUNITÁRIA”**

Como traço marcante na história de todos os mutirões que lutam pela autogestão, a Vila Comunitária<sup>23</sup> também não se fez sem tensões, conflitos e muitos embates com o poder público.

---

<sup>23</sup> Ver anexo 3

Analisarei aqui os elementos constitutivos do desenvolvimento desse primeiro projeto, pois ele se tornou modelo para os que se seguiram, guardadas as particularidades de cada realidade.

Para todos os envolvidos diretamente nesse primeiro projeto-piloto (CEB, Pastoral Operária, PT, Ativistas sindicais, Sociedade Amigos do Parque São Bernardo, Associação de Compras Comunitárias, Equipe de Habitação, etc.) era fundamental o êxito da implantação desse modelo (que será apresentado conceitualmente no próximo capítulo), base para os demais projetos que se concretizam até hoje, em São Paulo e em outros estados.

Assim, são três agentes que atuam fundamentalmente na consecução desse tipo de projeto:

*Agente Promotor:* as 50 famílias que vieram a formar o mutirão que denominaram de Vila Comunitária fundaram a Associação de Construção Comunitária por Mutirão Vila Comunitária, entidade constituída juridicamente, com o objetivo de organizar as famílias num processo coletivo de discussão e decisão. Contribuem com a mão-de-obra para a construção das casas e parte dos serviços da infra-estrutura e participam da elaboração do projeto e negociação com o poder público, em estreita relação com a equipe de assessoria.

*Agente Financeiro:* o governo do Estado de São Paulo, representado pela Secretaria Executiva de Habitação (SEH) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH).

*Agente de Assessoria Técnica:* constituída pelos arquitetos Laila Mourad e Leonardo Pessina, da Equipe de Habitação da Associação Comunitária, que aumentou seus quadros para assessorar outros projetos semelhantes.

A viabilização de um projeto alternativo, sem o financiamento do Sistema Financeiro da Habitação implica em um prolongado processo de negociação técnica e política com diversas instâncias do poder público: para a conquista do terreno e do financiamento; para a execução da terraplenagem e a infra-estrutura; para a aprovação de projetos de lei de habitação de interesse social, além de um extenso trabalho de organização

do grupo promotor do projeto, que antecede essas etapas, acrescentando-se de outras das quais se destacam:

### **A organização do grupo**

Para a seleção dos participantes no projeto foram adotados critérios formais: renda familiar inferior a três salários mínimos; tempo de residência em SBC de no mínimo dois anos; não possuir imóvel. Além disso, os associados foram selecionados com base no grau de motivação para enfrentar o trabalho de mutirão e a negociação prolongada com o poder público.

Nesse processo de seleção verificou-se um certo descrédito por parte de moradores da favela que optaram pela espera da regularização e posse dos lotes. Para suprir a saída dos desistentes, e completar o grupo dos 50, a coordenação do movimento passou a recrutar pessoas de outros bairros, com a condição de vínculo a algum movimento de base, identificadas com a luta dos trabalhadores, dando-se preferência às famílias com ordem de despejo e desempregados.

A demora enfrentada nas negociações foi motivo para muitos desistirem, o que ocorreu também depois de iniciada a obra, chegando-se ao final com um grupo modificado, mas "*escolhido a dedo*", segundo um dos mutirantes, pela identidade que adquiriram no percurso da luta.

### **A conquista da terra**

O processo de obtenção do terreno talvez tenha sido a etapa mais difícil. Num primeiro momento as famílias preferiam que o mutirão fosse construído perto da favela, o que não foi viável por diversos motivos: a aquisição a preço de mercado estava excluída devido ao baixo poder aquisitivo dos associados e a inexistência de um programa oficial que possibilitasse a compra do terreno.

Outra investida foi feita para se conseguir o terreno pertencente à PROSBC (Progresso de São Bernardo S/A), uma companhia mista com participação majoritária da Prefeitura, realizando as primeiras negociações com o prefeito recém-eleito em SBC

(nov/82), Aron Galante (PMDB) e que irá apoiar as iniciativas da AC até o final de seu mandato.

No entanto, as divergências internas no quadro do poder executivo interromperam as negociações como expressa uma mutirante da Vila Comunitária :

*A luta para conseguir a terra foi muito árdua. Fomos a Prefeitura, encontramos um tal de Souza que nos informou sobre terrenos disponíveis, e depois de muito procurar achamos um pertencente a PROSBC, vizinho à favela, falamos com o Prefeito ele prometeu que nos cederia. Mas quando parecia que já tínhamos conseguido o terreno, bem animados e sorrindo com aquele terreno, veio a história que a PROSBC não queria repassar para a nossa Associação, só repassava um lote para cada família. Ai veio a notícia do chefe de gabinete do prefeito de que a prefeitura compraria o terreno e doaria para a associação. Comemoramos outra vez, mas não deu em nada, os homens lá argumentaram que havia problemas jurídicos.*

Fortes divergências políticas no âmbito do Executivo vieram interromper a negociação do terreno da PROSBC, iniciada com o Prefeito. Na época, o motivo alegado pelo vice-Prefeito (PMDB) era de que a “AC pertencia ao PT” e portanto não “poderia fortalecê-la”, apesar desta ter atuado sempre numa linha de autonomia em relação ao poder público e aos partidos políticos.

Nessa época a imprensa noticiou que a Diocese de Santo André tinha a intenção de vender um terreno de sua propriedade a uma empreiteira, com a condição de que parte fosse destinada à construção de habitações populares.

A ligação de alguns membros da Associação com a Pastoral Operária favoreceu a negociação com a Diocese, que vendeu parte do terreno (10.000 m<sup>2</sup>) a preço abaixo do mercado, 432 salários mínimos em julho de 84, a ser pago num prazo de 8 anos em 96 prestações mensais equivalentes a 9% do salário mínimo para cada família, tendo sido acertado o início do pagamento para 2 anos após a assinatura de compra e venda. A ACCM ficou responsável pelo recebimento das prestações junto aos associados e repasse do dinheiro para a diocese.

### **A luta pelo financiamento**

O processo de financiamento com o governo do Estado foi muito demorado (um ano e meio contando da primeira proposta até a assinatura do convênio entre a CDH e a ACCM). A Secretaria Executiva de Habitação (SFH), responsável pela reorganização da CDH, encontrava-se em fase de implantação e uma política de habitação para o governo Montoro ainda estava em estudo. O financiamento foi finalmente conseguido na CDH, sob a presidência do Sr. Pedro Paulo Branco, que se mostrara favorável à proposta de repasse de verba diretamente às associações, desde quando pertencia aos quadros da Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo.

A CDH financiou um valor total de 254 OTNs<sup>25</sup> (R\$ 3.800,00) por casa, sendo 104 OTNs (R\$ 1.560,00) a fundo perdido, sem repasse de custos aos mutirantes (essa foi uma conquista para resolver a diferença de renda familiar no grupo). O financiamento incluía, além do material, a mão-de-obra especializada (mestre-de-obra e pedreiro), além de remunerar uma parte da assessoria técnica, ao liberar meio período do trabalho do arquiteto Pessina, que à época incorporava o quadro de funcionários da Companhia, para a execução e acompanhamento do empreendimento. As prestações foram pré-fixadas em 23,0% de um salário mínimo por mês, isentas de juros e taxas administrativas. Esse valor somado aos 9% de um salário mínimo pagos pelo terreno, os encargos financeiros dos associados da ACCM resultaram em 32% de um salário mínimo por mês. Hoje, todas as famílias se encontram com as dívidas quitadas.

### **A infra-estrutura e aprovação do projeto: novamente a prefeitura**

A lei que aprovaria os serviços de infra-estrutura (terraplenagem, pavimentação, rede de água e esgoto) compreenderia, também, a aprovação de uma lei especial autorizando a ACCM a construir segundo normas diferenciadas de urbanismo (lotes de 100 m<sup>2</sup> ao invés dos 125 m<sup>2</sup> exigidos por lei e ruas de 10m de largura ao invés dos 15 exigidos).

---

<sup>25</sup> Para simplificar a leitura os valores em OTNs e UPFs foram traduzidos em Real (R\$) do mês de agosto/2000 em todas as vezes que aparecem nessa dissertação.

As mesmas divergências políticas que inviabilizaram a cessão do terreno da PROSBC novamente obstruíam a aprovação da lei especial pela prefeitura, uma vez que o vice-prefeito, ocupando temporariamente o cargo do prefeito, usando os mesmos motivos anteriores, negou-se a assinar o projeto de lei a ser enviado à Câmara Municipal, dizendo que “o projeto é do Aron (prefeito), portanto ele que assine” (Diário do Grande ABC, 08/08/84).

Exatamente nesse período de impasse, o terreno é invadido. A ACCM dialoga com as famílias, conforme relata uma mutirante da Vila Comunitária:

*tentamos trazer esse pessoal para o nosso lado, mas eles não tinham estrutura, eram mal organizados, simplesmente foram embora. Nessa época tivemos que montar guarda no terreno, armamos uma barraca e revezamos entre as famílias. Eu não dormia a noite, só cochilava para poder estar na vigilância do terreno. muitas vezes eu pedia saída da firma, faltavam dois dias para que não perdêssemos esse terreno, que era a coisa mais importante. Foi um sofrimento, um sufoco, dava medo ficar lá, tinha companheira grávida, mas nem por nada nós amolecemos. Nós enfrentamos, e começamos a derrubada do mato.*

A ACCM busca outros meios para realizar a terraplenagem, tendo o apoio da prefeitura de Campos do Jordão que executa o trabalho parcialmente. Com isso, criou-se um fato político divulgado na imprensa, embaraçoso para o vice-prefeito, que manda embargar as obras. Isso não deixou de ser um fato importante para a ACCM que logo retomou a negociação com o prefeito, pois este reassumiu o cargo e agilizou a aprovação da lei na Câmara, terminando assim o trabalho de terraplenagem.

### **O projeto arquitetônico e urbanístico**

O projeto urbanístico-arquitetônico implantou 50 sobrados (geminados em renques de 4 a 6 unidades) em lotes de 5m por 20m. Cada sobrado tem 70 m<sup>2</sup> de área construída. Assim se expressavam os mutirantes:

*A casa compensou muito, ter uma casa dessa de 70 metros não é tão simples para a gente que não tem uma renda legal, não é fácil. Se você não der seu sangue não consegue mesmo, comprar nem pensar, porque só o dinheiro que a*

*gente gastaria para outros construir. nós iríamos pagar uma prestação em dobro.*

A concepção do projeto visava à construção por mutirão do núcleo básico da casa, com possibilidades de acabamento e ampliação posteriores a cargo da família. Transcorridos mais de 10 anos da ocupação das casas, a maioria das famílias conseguiu terminar os sobrados, fazendo melhorias e ampliações. O relato de duas mutirantes explica essa concepção:

*Para nós que moramos num barraquinho isso aqui é uma mansão. Às vezes eu penso que vou me sentir perdida aqui dentro. antes eu morava com a família num cômodo só, de 4 metros por 10 metros. Agora no sobrado dá para fazer 3 quartos em cima. meus filhos estão felizes porque terão quartos separados.*

*Em geral a casa foi muito bem planejada. embaixo está a sala, a cozinha e o banheiro. em cima tem um quarto grandão, dá para você dividir e se quiser fazer três quartos e também mais um banheiro. na verdade somam de 4 a 5 cômodos.*

O exemplo do bem sucedido projeto-piloto da Vila Comunitária provoca a ampliação e divulgação da idéia da autogestão, cumprindo um papel demonstrativo concreto de convencer autoridades públicas e a própria população de baixa renda, derrubando preconceitos.

## **2.3 A AMPLIAÇÃO DAS INICIATIVAS DE AUTOGESTÃO: a parceria da EQUIPE DE HABITAÇÃO com a UMM**

### **2.3.1 O crescimento do movimento de moradia no ABC**

Influenciados pelos custos significativamente baixos da Vila Comunitária, somados à derrota do Plano “Cruzado” e ao “boom” dos aluguéis, vários grupos de moradores de bairros e favelas da periferia do município de São Bernardo do Campo procuraram a

Equipe de Habitação e, sob sua orientação, organizaram várias Associações de Construção Comunitária por mutirão, as ACCMs, que durante os anos seguintes, se integraram aos movimentos de moradia da Grande São Paulo para reivindicar dos órgãos governamentais uma política habitacional para a população de baixa renda, que tivesse como princípio o mutirão e a autogestão comunitária.

A ACCM Jd. Industrial é a primeira que se constitui logo após a Vila Comunitária e concretizará o segundo projeto de mutirão em SBC, assessorada pela EH e fruto da pressão junto aos movimentos de moradia de SP como veremos adiante.

Essas ACCMs têm por característica comum o fato de a grande maioria dos seus membros serem inquilinos em busca de uma solução habitacional alternativa ao aluguel, como também moradores de favelas aspirando uma moradia digna.

Essas ACCMs se constituíram por meio de duas formas básicas. A primeira forma de constituição se dava a partir de um cadastramento de pessoas que procuravam a Associação Comunitária em busca de uma solução para a sua moradia. A EH iniciou, então, um processo de seleção inicial com base na renda familiar, os grupos foram divididos em 3 faixas de renda (de 1 a 3 s.m.; de 4 a 7 s.m.; de 8 a 10 s.m.).

Em seguida, receberam informações sobre todo o processo organizativo de uma associação, elegeram uma diretoria, registraram seus estatutos em cartório e formaram um pequeno fundo gerenciado por eles próprios. Os nomes escolhidos das Associações se referiam ao ideal de cada grupo: União e Força; Povo Unido; Casa Nova; Novo Horizonte; Casa Verde; João de Barro; Unidos Venceremos. Cada Associação era formada por 100 famílias, em média.

A dispersão geográfica dos membros, a inexistência de laços anteriores entre eles e a ausência de uma liderança já formada, exigiam da EH um acompanhamento mais intensivo desses grupos. Ressalte-se que nessa época (entre 86 a 87) a EH permanecia com os mesmos membros do núcleo inicial (4 profissionais) por falta de recursos para mais contratações, o que resultava em excesso de trabalho.

A segunda forma de constituição era a dos grupos formados nos bairros, que já se organizavam em torno de associações de amigos de bairro, igreja, etc. e que se apresentavam à Associação Comunitária solicitando assessoria técnica. Nessa época se formaram desse modo 6 ACCMs, com 450 membros no total. Eram identificadas pelo nome referente ao bairro de origem (Jardim Ipê; Jardim Lavinia; Taboão; Alves Dias; Rudge Ramos; Vila Euclides, todos em SBC). A renda familiar dos associados variava (de 1 a 10 s.m.), e o teto de 10 s.m. foi estabelecido em função dos critérios que começavam a ser discutidos nas negociações com os órgãos financiadores.

Inicia-se, então, uma nova etapa na história dos Movimentos de Moradia do ABC que, em parceria com a Equipe Técnica da Associação Comunitária, começam a estudar saídas para atender às reivindicações, de financiamento para compra de terrenos e construção por mutirão de 2500 famílias.

Com as lideranças dessas ACCMs, a EH construiu um banco de dados sobre terrenos disponíveis e acessíveis financeiramente para atender à faixa de renda das pessoas inscritas nas Associações, agora já registradas e organizadas em Assembléias permanentes para acompanhar todo o processo de negociações.

As Associações, assessoradas pela EH começaram a buscar saídas para solucionar o problema habitacional. Uma primeira proposta foi muito demonstrativa da capacidade de organização da população na consecução de um projeto comum: as famílias formaram uma poupança coletiva, em torno de 2,4 OTNs ( R\$ 36,00 ) por família, com o objetivo de dar entrada, em um terreno (no bairro Irajá em SBC) que possibilitaria a edificação de 500 unidades habitacionais, até se conseguir financiamento público para a compra do terreno.

Todas as negociações com a imobiliária foram feitas e até facilitadas a favor dos associados. Contudo, para conseguir o financiamento da CDHU era necessário o aval da prefeitura de SBC, que deveria assumir a responsabilidade pela infra-estrutura. Apesar de todos os esforços das Associações, agora já integradas ao Movimento de Moradia de SBC, não se conseguiu nada do Prefeito, que alegava falta de recursos para executar a infra-estrutura. A esperança era a entrada do PT no governo, que ocorreu mais tarde, em 89 (gestão Mauricio Soares). Porém, por divergências ideológicas entre o Prefeito e lideranças

do Movimento, a solicitação da realização da infra-estrutura não foi atendida, acabando definitivamente a organização das famílias que, na época, apostavam no sucesso dessa iniciativa.

As ACCM's, contudo não desanimam e, junto com a EH, elaboraram uma proposta<sup>25</sup> apresentada à CDHU incluindo os seguintes itens: terra, infra-estrutura, execução das unidades, projeto arquitetônico e urbanístico e tecnologia, envolvendo diversos atores como a CDHU, a Prefeitura, o MDU (Ministério de Desenvolvimento Urbano), a EH, as Associações e o BID. Reiterando a solicitação dessa proposta foram feitas várias investidas junto ao Secretário de Habitação do Estado de São Paulo<sup>26</sup> e ao Presidente da CDH por meio de documentos mostrando a viabilidade do projeto, com base na experiência já bem sucedida da Vila Comunitária em SBC.

O Movimento de Moradia de SBC, cansado de idas e vindas ao Governo do Estado, realizou uma passeata no centro de SBC que culminou com um ato público na Câmara Municipal reunindo cerca de 2000 pessoas que mostravam as suas principais reivindicações em faixas e cartazes: “Queremos terra barata para nossas famílias e financiamento social para o material de construção” e “Reconhecimento da nossa Assessoria Técnica com a permanência do arquiteto Leonardo Pessina na CDH”. Neste ato compareceu Prefeito de SBC que endossou a carta-manifesto dirigida à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo e à CDH.

A mudança de política da CDH no governo Quércia (87-89) contrária aos projetos de mutirão autogestionário, foi o fator fundamental para a não viabilização dos projetos destas Associações, apesar do apoio do prefeito Aron Galante em SBC.

Nesse momento, as autoridades de Habitação do governo estadual interrompem um ambicioso projeto<sup>27</sup> na zona Leste da capital, iniciado no governo Montoro, a partir da

---

<sup>25</sup> Ver anexo 4

<sup>26</sup> À época o Secretário era o Sr. Adriano Murgel Branco e o Presidente da CDH era o Sr. Manoel Ferrari

<sup>27</sup> Esse projeto estava sendo desenvolvido em parceria com o movimento de sem-terra dessa região para construir 3000 unidades habitacionais por mutirão, em terrenos desapropriados pelo Estado (Água de Haia: A.E. Carvalho: Jova Rural)

pressão do movimento que culminou com a ocupação de cerca de 200 famílias durante 2 dias dentro do prédio da CDH (Gohn, 1991: 82).

Mas, seguindo a nova orientação política do governo estadual, esses projetos foram entregues à empreiteira, duplicando os custos e diminuindo em 50% o tamanho da unidade habitacional. Os técnicos que não concordaram com essa postura foram demitidos da Companhia.<sup>28</sup>

Os Movimentos de luta pela moradia da zona leste- SP também demonstram o seu repúdio à nova orientação do governo estadual, por meio de manifestações e passeatas que visavam manter os projetos por mutirão e os técnicos que apoiavam essa iniciativa.

### **2.3.2 A conquista de novos projetos-piloto: a mobilização da Equipe de Habitação junto à UMM**

Em entrevista concedida pelo Coordenador Executivo da UMM em 7/7/2000, Benedito Barbosa, evidencia-se o papel desempenhado pelo CAAP na assessoria à União de Movimentos de Moradia:

*O CAAP sempre assessorou a União, está com o movimento desde a sua fundação, ajudou na sua criação. É difícil pensar a história da União sem o CAAP, ele está na história do movimento de moradia de SP desde os projetos no ABC, na elaboração do projeto de Lei do FNMP, na formulação das propostas dos programas habitacionais, na articulação com outras entidades nacionais e internacionais, sempre ajudando a refletir as ações da UMM, e participando de todas as lutas. A história dos Movimentos de Moradia e da União não se escreve sem a presença do CAAP.*

---

<sup>28</sup> Dentre estes o arquiteto Pessina, que por não concordar com essa linha política é demitido em dezembro de 1987, apesar dos protestos do Movimento de moradia de SBC e do Prefeito (Aron Galante) de São Bernardo.

A parceria entre as ONGs e os movimentos na formulação de programas habitacionais se reforça exatamente no momento em que trabalhadores recorrem à organização coletiva para maior defesa de seus direitos.

Durante a gestão de Quéricia no governo do Estado, eram grandes o desgaste e o desânimo no embate com o poder público. Nesse período os Movimentos de moradia da região metropolitana de São Paulo, que têm fortes laços com a Pastoral da Moradia da Igreja Católica, juntaram, em 1986/87, duas vertentes que se desenvolviam simultaneamente: por um lado, havia uma vertente mais de *qualidade*, de caráter autogestionária e de pequenos projetos-pilotos com gerenciamento comunitário e construção por mutirão, localizada sobretudo na região sul de São Paulo e no ABCD paulista; e por outro lado, havia uma outra, mais de *quantidade*, de massa, de reivindicações ao poder público por terra e moradia, das ocupações dos Sem Terra e da luta dos Favelados e Encortiçados, localizados mais nas regiões leste, norte, oeste, sudeste e centro da capital.

O Movimento juntou as duas linhas, amadurecendo e fortalecendo sua luta, agrupando-se na União dos Movimentos de Moradia (UMM). Constituída em 1987, assumiu a bandeira da Autogestão, dando um salto qualitativo na formulação do seu programa político de lutas e reivindicações, levando a proposta às três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Tratava-se de uma mudança radical de postura diante do Estado. Passava-se de uma posição de contestação para a apresentação de propostas, que, contudo só eram concretizadas por meio de instrumentos de pressão (passeatas, manifestações, ocupações, etc.) Essa linha de conduta vem marcando até hoje a postura do Movimento no encaminhamento de suas lutas.

A Coordenadora Executiva da UMM, Evaniza Rodrigues, em entrevista realizada em julho de 2000 caracterizou a entidade como *uma rede de movimentos de moradia que se articula em torno de algumas propostas e princípios para a sua intervenção nos cenários políticos e na intervenção junto ao poder público.*

Segundo ela, os principais eixos norteadores da ação da entidade são:

*a defesa do direito à moradia, contrário portanto à lógica excludente do SFH e em defesa de que moradia é dever do Estado e deve ter verbas públicas para tal, inclusive para subsidiar famílias que não têm capacidade de pagamento mas que igualmente têm necessidade e direito a morar;*

*a defesa da autogestão como melhor alternativa para a produção de moradia, tanto no aspecto da qualidade e custo, quanto no processo de construção da cidadania;*

*a defesa da participação popular em todos os níveis;*

*construção de movimentos abertos, com democracia interna e autonomia entre eles e a entidade.*

A UMM surgiu devido à necessidade que os diversos Movimentos sentiam de unificar as propostas reivindicativas e de centralizar as negociações com o Estado. Representou uma estratégia de organização dos setores populares na luta pela moradia. A discussão em torno da problemática habitacional politizou-se nas Assembléias e enfatizou-se a visão coletiva sobre a questão.

Baseando-se nos vínculos estabelecidos com os movimentos de moradia do ABC, a Equipe de Habitação, passou a atuar junto à UMM – desde a sua criação em 1987 – na elaboração de propostas de políticas e programas habitacionais.

Buscava-se, então, elaborar propostas para serem apresentadas às três esferas do governo (federal, estadual e municipal), para ampliar as possibilidades de mutirão e autogestão do movimento, o que se apresentava como uma tarefa difícil, pois havia um retrocesso nos governos municipais e no estado de São Paulo.

Na cidade de São Paulo gestão autoritária de Jânio Quadros (1986-1989), caracterizou-se pela repressão nas remoções de favelas, era fechada ao diálogo com os movimentos e respondendo com a força da recém criada Guarda Municipal. Também no

ABC governavam prefeitos de caráter conservador, sem identificação com as reivindicações populares.

No governo estadual se ocorria uma situação semelhante. A gestão Quércia (1987-1990) também se caracterizou pelo uso da força e do autoritarismo, respondendo às manifestações do movimento com um forte aparato policial. Todos os acordos firmados na gestão de Montoro foram desfeitos. O movimento continuava a pressionar por financiamento junto à CDH para realização de projetos nos moldes da Vila Comunitária.

Na esfera federal, os movimentos de moradia do ABC e da capital buscavam financiamento para concretizar projetos - pilotos, face às dificuldades de negociação com o governo estadual e com o governo municipal.

A experiência da EH influenciou as propostas da UMM para as duas primeiras caravanas à Brasília. A primeira teve como objetivo abrir canais de negociação com a CEF para implementar projetos autogestionários com financiamento federal, obtendo o primeiro compromisso para a implantação do Programa de Habitação Popular – denominado *Prohap-comunidade* – destinado a financiar diretamente as Associações de Construção Comunitária.

A falta de atendimento imediato por parte dos órgãos federais resultou em novas pressões do movimento que se organizou para uma segunda caravana em junho de 1989, como expressou um mutirante da ACCM Jd. Industrial, em entrevista para a pesquisa Pós-Ocupação, CAAP (1994),

*A luta foi grande, fomos duas vezes à Brasília. na segunda fomos recebidos por cachorros e tropas de choque. é esse o tratamento que o governo dá ao povo quando nós é que temos de lutar pelo os nossos direitos. mas nós não desistimos vamos à Brasília quantas vezes precisar.*

O documento da UMM para esta segunda caravana se revestiu de um caráter muito mais propositivo ao lado de reivindicações imediatas, apresentando diretrizes, programas e projetos alternativos aos implementados pelos órgãos governamentais, contendo em linhas

gerais os seguintes aspectos sobre a análise da situação da política habitacional na esfera federal:

A SEAC (Secretaria de Ação Comunitária) apresentava programas de estímulo aos mutirões, repassando recursos através do subprograma “10-mutirões habitacionais”, que manifestava dois problemas: 1) o financiamento repassado por unidade habitacional era muito baixo na faixa de 70 OTN's (R\$ 1.050,00), permitindo apenas a construção de embriões muito pequenos ou módulos sanitários (banheiro e cozinha); 2) os mecanismos de obtenção dos recursos passavam por critérios fisiológicos e de favorecimentos políticos que deturpavam o sentido do programa.

A CEF (Caixa Econômica Federal), além de manter os programas tradicionais do BNH (Pró-morar, Prolurb, Cooperativas habitacionais, etc.), que continuavam não atingindo a população de baixa renda, criou três programas novos:

(1) *Prohap - setor privado*, que visava favorecer às empreiteiras repassando recursos diretamente pela totalidade dos custos dos projetos e obras até o limite de 1500 OTN's (R\$ 22.500,00). As condições de financiamento (juros, reajuste, etc.) e a atuação das empresas construtoras como Agente Promotor deixava muito claro que não seria um Programa para a população de baixa renda.

(2) *Programa de Casas Econômicas*: este era um programa que com algumas modificações poderia viabilizar a Habitação Popular para baixa renda. A tabela de financiamento até 900 OTN's (R\$ 13.500,00) apresentava condições razoáveis no que diz respeito a financiamento, juros, prazos, prestações e comprometimento de renda. Esse programa deveria ser modificado em dois aspectos: (a) o limite de 150 OTN's (R\$ 2.250,00) para compra do terreno deveria ser eliminado, permitindo uma flexibilidade maior para se adaptar às realidades das grandes metrópoles; (b) o financiamento deveria ser repassado diretamente às Associações de forma global e atuando como Agente Promotor na fase de administração e execução das obras: atualmente está definido no programa o repasse do financiamento de forma individual.

(3) *Prohap : comunidade*: a partir da ida à Brasília em agosto/88 o então presidente da CEF, Mauricio Viotti, criou um grupo de trabalho para estudar novas linhas de financiamento para atender às necessidades do movimento. Essa comissão enviou um relatório final para a Diretoria da CEF em Brasília que recomendava a aprovação do financiamento do primeiro projeto-piloto (50 casas da Associação de Construção Comunitária por Mutirão do Jardim Industrial em SBC) que viria a se expandir para mais dois projetos-pilotos.

É importante destacar o avanço do movimento quanto à qualidade de suas reivindicações, que deixavam de ser pontuais para refletir uma política de habitação para a cidade. Contribuíram para isso o CAAP e outras assessorias, adensando as discussões e apontando, ainda nesse documento, a aplicação das medidas constitucionais sobre política urbana, que se referiam a terra e infra-estrutura, financiamento, tecnologia e sistemas construtivos.

No item sobre *Terra e infra-estrutura* reivindicava-se a aprovação de uma lei que regulamentasse os capítulos 182 e 183 da constituição, o que iria permitir a aplicação de instrumentos jurídicos-urbanísticos, tais como: aprovação de um plano diretor para cidades acima de 20.000 habitantes; aplicação da norma constitucional que reconhece o direito de usucapião urbano após cinco anos de ocupação de áreas menores de 250 m<sup>2</sup> por família; exigência de adequado aproveitamento de áreas ociosas por parte do poder municipal; a extensão da prerrogativa constitucional aos municípios do mecanismo da apresentação de projetos de lei de iniciativa popular com respaldo de assinaturas de 5% do eleitorado.

Quanto ao item *Financiamento* para a construção das unidades habitacionais, a principal reivindicação se referia ao repasse dos recursos diretamente para as associações como agentes promotores; além de demandar condições de financiamento adequadas à renda das famílias, com subsídios àquelas de menor renda e a descentralização do FGTS para os estados e municípios.

Por fim, no item *Tecnologia e sistemas construtivos*, com a contribuição das assessorias técnicas o movimento reivindicava o apoio do poder público para pesquisas tecnológicas que possibilitassem a redução dos custos das obras por mutirão.

Por fim, no item *Tecnologia e sistemas construtivos*, com a contribuição das assessorias técnicas o movimento reivindicava o apoio do poder público para pesquisas tecnológicas que possibilitassem a redução dos custos das obras por mutirão.

Ainda como pauta de reivindicação o movimento solicitava a representação dos trabalhadores – por intermédio de suas centrais sindicais e do movimento de moradia – no Conselho Curador do FGTS responsável pela administração do Fundo. Era uma linha do movimento que apontava para a criação de mecanismos de participação popular no controle social dos recursos públicos.

### **A conquista do Prohap – comunidade**

Das reivindicações colocadas nesse documento, a que obteve maior êxito foi a elaboração do Programa de Habitação Popular destinado a financiar diretamente as Associações de Construção Comunitária denominado Prohap-Comunidade.

A minuta desse Programa foi elaborada por um grupo de trabalho constituído por técnicos da CEF, lideranças da UMM e pelo coordenador do CAAP, na época o arquiteto Leonardo Pessina.

Após dois anos de luta e de negociações, em 28/8/89, o movimento, que estava disposto a acampar por tempo indeterminado em frente à CEF da avenida Paulista – conseguiu a liberação de recursos para a construção de três projetos-pilotos (Jd. Industrial-SBC; Gazuza-Diadema; Zona Leste) pelo programa Prohap-comunidade. Somente os dois primeiros seriam executados por apresentarem condições necessárias (terreno e projeto).

Segundo um mutirante da ACCM Jardim Industrial, em entrevista para a pesquisa Pós-Ocupação CAAP (1994),

*foi muita discussão de financiamento aqui na Caixa Econômica, quando fomos fazer o acampamento lá na Paulista, os policiais queriam derrubar nossas barracas, mas as mulheres com as crianças ficaram debaixo delas, e eles não conseguiram.*

demanda habitacional das associações organizadas ou, ainda, repassando recursos às Prefeituras.

Por essa “provisória” linha de financiamento – porque na verdade nunca se oficializou – dois desses projetos pilotos foram executados: o Gazuzza em Diadema, com a assessoria técnica “Usina”, e o Jardim Industrial em SBC que foi o segundo projeto de construção de casas por mutirão assessorado pela EH:

### **2.3.3 A Associação de Construção Comunitária por Mutirão do Jardim Industrial – São Bernardo do Campo**

A concretização do mutirão do Jardim Industrial foi resultado do empenho da UMM em conseguir fazer aprovar na CEF o Prohap-comunidade que representou o reconhecimento da proposta autogestionária no âmbito federal. A expectativa do Movimento era de que esse Programa se tornasse uma linha de financiamento definitiva na CEF para atender à população de baixa renda, o que não veio a ocorrer.

Em SBC a conquista do Jd. Industrial contribuiu para o avanço da organização do movimento de moradia no âmbito municipal. A solução da moradia pelo caminho da proposta de mutirão/autogestão foi absorvida por diversas Associações dos bairros que reforçaram suas reivindicações junto ao poder local.

O projeto do Jd. Industrial representou, de início, um grande desafio, pois foi rejeitado em várias instâncias devido à sua localização. Situado na encosta de um morro, representava altos custos de terraplenagem e infra-estrutura, demonstrando mais uma vez que as terras acessíveis financeiramente à população se encontram na periferia, onde não chegam os benefícios da urbanização.

A seguir serão destacadas as principais etapas vivenciadas pelo grupo para a consecução do empreendimento:

### **A formação do grupo**

Um pequeno núcleo de pessoas interessadas em participar do mutirão formaram uma comissão para organizar a Associação. Inicialmente empreenderam a seleção de 300 famílias para compor o grupo, sob os seguintes critérios: tempo de residência de no mínimo dois anos no município e renda familiar de no máximo 4 salários mínimos. As famílias interessadas vieram de vários bairros sendo que aproximadamente um terço era residente nas imediações do Jardim Industrial (bairro periférico de SBC, a 15 minutos do centro).

Ao ingressar na Associação, o futuro mutirante adquiria uma cota-parte, pagando pelo terreno uma entrada de 30 OTNs (R\$ 450,00) e 15 prestações de 4 OTNs (R\$ 60,00) cada. Aqueles que desistiam recebiam de volta o valor nominal pago, sem correção monetária, gerando um pequeno excedente que ficava para suprir gastos administrativos.

### **A conquista da terra**

A possibilidade concreta de comprar um terreno de 64.000 m<sup>2</sup> em agosto de 1985 deu origem a esta Associação. Ao poder público, representado pelo prefeito de SBC e pelo secretário de planejamento, coube a iniciativa na intermediação entre os proprietários e entidades civis. Dentre estas, a Associação Comunitária reagiu mais prontamente à possibilidade de compra. Os dois proprietários do terreno, situado a cerca de 4km do centro da cidade, na divisa de município com Santo André, e cercado de bairros populares e favelas, pretendiam loteá-lo. Havia urgência em implantar o loteamento em virtude da ameaça de ocupação do terreno pelas favelas circundantes. Os custos para a implantação do loteamento, no entanto, seriam altos demais para a população de baixa renda a quem se destinariam os lotes. A lei de parcelamento do solo urbano exige lotes mínimos de 125m<sup>2</sup>, arruamento, guias e sarjetas, saneamento básico, etc.

Procurado pelos proprietários para que desse uma autorização especial para viabilizar o loteamento a baixo custo, o Prefeito propôs intermediar a venda do terreno a uma entidade pública ou privada disposta a realizar ali um projeto habitacional popular. Ao

mesmo tempo, ele prometeu arcar com os custos de terraplanagem e infra-estrutura, e aprovar o projeto urbanístico especial.

A CDH, primeira a ser consultada sobre a aquisição do terreno, não demonstrou interesse. A AC, pelo reconhecimento público que já havia alcançado na cidade, foi consultada em seguida e aceitou administrar o empreendimento, com a assessoria da EH.

As famílias das ACCMs, que se formaram logo após a Vila Comunitária e estavam à espera de um terreno, aceitaram participar de uma assembléia convocada pela EH. Aquelas que demonstraram interesse e apresentavam condições financeiras, constituíram-se, então, na ACCM Jd. Industrial, elegendo uma Coordenação, que passou a negociar o terreno. Um mutirante, em entrevista para a pesquisa Pós-Ocupação CAAP - 1994, aponta:

*Lembro como foi duro para conseguirmos arrumar o dinheiro para dar entrada para o dono do terreno. fizemos bingo, gincana, festa junina, mas não deixamos nenhum companheiro que tinha menos dinheiro de fora do projeto, fomos uma família nessa luta.*

Os membros se cotizaram para dar entrada no pagamento e instituíram um carnê para saldar a dívida em prestações. Após um ano e meio, a ACCM estava com a posse do terreno, e o depoimento do mutirante relembra: *Foram muitas reuniões para desimpedir esse terreno, só os que tinham muita consciência agüentaram esperar, mas valeu a pena, eu nunca teria uma casa como essa, num bairro bom.*

### **A luta pela infra-estrutura e aprovação do projeto urbanístico**

Após um levantamento topográfico mais detalhado, a ACCM verificou que o terreno adquirido não possibilitava a construção de mais de 150 casas. A declividade do terreno exigia a execução de uma terraplanagem de custo muito alto e que seria muito demorada.

Este fato provocou a saída espontânea e gradativa de membros da Associação, que por motivo de aluguel ou outro tinham urgência em resolver o problema da sua moradia.

Após estudos e negociações concluiu-se que o projeto deveria ser construído em três etapas, constituindo-se no total três grupos de 50 famílias.

Em 1988, passados três anos da constituição da ACCM ainda não se tinha conseguido dar início à execução do projeto. Os custos da terraplenagem eram muito elevados, o que fez a prefeitura recuar, realizando apenas 25% do trabalho. A ACCM solicitou então, financiamento a fundo perdido para a terraplenagem à CDH e ao Ministério de Habitação e Urbanismo (MHU) em Brasília. A Associação elegeu uma comissão que foi diretamente negociar em Brasília, mas nenhuma concessão foi feita por parte do Ministério, ainda que o pedido fosse endossado pelo Prefeito, que se comprometia a executar o trabalho, caso fosse concedido o financiamento.

Para a aprovação do projeto urbanístico<sup>32</sup> fora necessário alterar a lei municipal, o que exigiu uma forte mobilização de todos os associados para pressionar os vereadores da Câmara Municipal, tendo sido conquistada um ano após a formação da ACCM, que se tornou um marco para todos os movimentos. Na expressão do mutirante entrevistado, *foi bonito nesse dia, nós enchemos da nossa gente aquele salão deles, eu nunca tinha entrado lá, e saímos cantando com a coisa aprovada.*

Paralelamente continuava a luta pela terraplenagem, que representou outra etapa árdua para se realizar, enquanto a equipe técnica elaborava o projeto arquitetônico.

### **O projeto arquitetônico**

O primeiro projeto arquitetônico previa a construção de sobrados com elementos pré-moldados em argamassa armada, que seriam fabricados em SBC, no marco do projeto elaborado pela EH. O financiamento ao BID seria solicitado.

Esse projeto representava um esforço da EH na busca de novas formas de tecnologia para racionalizar mais o sistema construtivo, reduzindo os custos e aliviando o esforço físico dos mutirantes.

---

<sup>32</sup> Essa aprovação permitiria a construção em lotes de 100 m<sup>2</sup>, vias públicas com largura de 10 m e declividade de 15%.

Com a demora da aprovação do projeto pelo BID, a EH elaborou um projeto em “cerâmica armada”, apropriando-se da tecnologia desenvolvida pelo Laboratório de Habitação da Unicamp. O sistema modular consiste no emprego de placas pré-fabricadas manualmente no canteiro de obras, utilizando materiais convencionais de construção, permitindo a utilização de mão-de-obra não especializada e a serialização da produção. O sistema de módulos é auto-portante, dispensando colunas e vigas.

Para o repasse da tecnologia foi feito um convênio entre a ACCM e a Unicamp. Antes de fechar o convênio, os associados fizeram uma visita ao campus da universidade para conhecer de perto o sistema e obter mais informações junto aos técnicos do Laboratório.

Em seguida, o sistema construtivo da cerâmica armada foi testado na construção de uma casa-modelo projetada pelo arquiteto da EH no próprio terreno da ACCM. A dinâmica do sistema de produção das placas foi muito rica, pois permitia o envolvimento coletivo das mulheres, jovens e idosos no trabalho feito no chão, constituindo-se em momentos lúdicos.

No entanto, algumas dificuldades se apresentaram: o peso das placas era excessivo para serem transportadas manualmente; sua dimensão e aplicação na construção de sobrados e a limitação imposta pelo sistema construtivo modular no projeto arquitetônico de sobrados (os módulos auto-portantes restringem o tamanho do espaço livre). Terminada a casa-modelo foi feita uma avaliação junto à EH, em que os associados mostraram resistência a esse sistema optando pelo modo convencional de construção, que já era de domínio de alguns mais especializados em alvenaria.

Concluiu-se que a cerâmica armada é um processo para ser aplicado em grande escala para se tornar mais racional, exigindo para isso o uso de maquinário pesado.

A construção de uma casa-modelo, apesar de ser um meio adequado para a discussão do projeto arquitetônico com os participantes, obviamente não permite avaliar o sistema construtivo enquanto execução em série e no trabalho em mutirão.

De qualquer forma, na metodologia de trabalho construtivo desenvolvido pela EH destacou-se sempre a importância da construção da casa-modelo em todos os mutirões, em

que a realidade permite, como um espaço de aprendizado e de visualização final do produto. Aproveita-se essa casa para servir de treinamento de mão-de-obra dos associados, e, em convênio com o SENAI realizam-se cursos profissionalizantes de carpintaria, hidráulica, alvenaria e eletricidade. *Eu aprendi ser serralheiro aqui no curso, já faço os serviços para minha casa e para fora quando dá tempo, melhorei foi muito., diz o mutirante entrevistado em 1994.*

### **A luta pelo financiamento**

Continuou-se a luta para conseguir financiamento para a construção das casas, uma vez que a quarta parte do terreno já se encontrava com a terraplenagem pronta, executada pela Prefeitura. Após muitas idas e vindas à CDH, e mesmo através de pedidos intermediados pela Prefeitura, esgotaram-se as possibilidades de atendimento por esta companhia e, também, pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU).

A ACCM Jd. Industrial se une à luta das outras ACCM's de SBC e aos movimentos de SP para conseguir um financiamento pela CEF no programa Casas Econômicas. Porém, esse programa apresentava problemas que contrariavam os princípios do movimento: a concessão de crédito seria individual, o agente promotor teria que ser a prefeitura local, e o limite para a aquisição de terreno de 150 OTNs (R\$ 2.250,00) do financiamento total de 900 OTNs (R\$ 13.500,00) incluindo a construção habitacional. Esse valor era irrealista frente aos preços da terra na metrópole.

O movimento reivindicava o aumento do limite de financiamento para a compra de terreno e a sua gestão nos empreendimentos.

Porém em SBC as ACCM's pressionaram a Câmara municipal e conseguiram a autorização para o executivo firmar o convênio de adesão entre a prefeitura e a CEF. No entanto, esta se negou a adaptar o programa aos critérios do movimento.

O financiamento para as 50 casas finalmente foi conseguido por meio de outro programa da CEF (o Prohap-comunidade), conquistado pela UMM como já descrevemos anteriormente.

As obras das primeiras 50 casas, que comporiam o primeiro grupo, iniciaram em janeiro de 1990 e foram terminadas em junho de 1991. Para a seleção dessas 50 famílias foram aplicados os seguintes critérios: tempo de participação na ACCM; horas prestadas no roçado do terreno e na construção do galpão e da casa-modelo; presença nas assembléias gerais (realizadas quinzenalmente); e o pagamento de prestações e mensalidades da ACCM.

Concluída essa primeira etapa, os associados continuavam a luta para terminar a terraplenagem do restante do terreno e obter financiamento para a construção das casas das 100 famílias que aguardavam a sua vez.

Tanto o governo federal como o estadual trataram a Associação como projeto-piloto recusando-se a financiar o montante de recursos necessários para completar o conjunto das 150 unidades.

Em 1997, abrem-se negociações com a CDHU para financiamento do segundo grupo, que não é levada a efeito. O grupo desistiu de esperar, decidindo-se pela auto-construção, da qual o CAAP participa somente na fase de implantação do projeto da unidade.

Relatamos, até aqui, a evolução do trabalho da EH junto às primeiras associações que se constituíram na luta pela moradia no ABC (as diversas ACCMs) e a sua dura caminhada até chegarem à construção do 2º projeto-piloto (Jd. Industrial), resultado da junção desses movimentos aos da capital, conformando a União dos Movimentos de Moradia de SP.

Abordarei, a seguir, os impasses políticos para se chegar à conquista de outros projetos-piloto, junto à CEF.

Sarney, assim que assumiu o governo (1986) extinguiu o BNH e não introduziu novos mecanismos de financiamento para habitação popular. A situação da política habitacional ficava mais prejudicada ainda; parafraseando Ulisses Guimarães *ruim com o BNH pior sem ele*.

A CEF passou a gerir os recursos do FGTS, o qual passa a ser administrado a partir de 1990 por um conselho curador com a participação de representantes do governo federal, dos empresários e das centrais sindicais. Isso representava um alento para os movimentos que já podiam, pelo menos, contar com parceiros da CUT nessa representação que se formava.

Em janeiro de 1990 assumiu o governo Collor, que extinguiu o MDU, e com isso a questão da habitação popular passou a ser tratada por um viés assistencial no âmbito do Ministério da Ação Social.

De caráter populista, esse governo lançou o Programa de Ação Imediata para Habitação – PAIH, que previa o atendimento à demanda popular de menor renda. Na realidade esse Programa favoreceu somente as empreiteiras, dilapidando os recursos do FGTS, desviando verbas dentro de um esquema de corrupção que caracterizou essa gestão, que terminou com o impeachment do presidente.

O movimento resistiu em aceitar esse programa (PAIH) cujo teto de financiamento era tão baixo, que excluía grande parte das famílias integradas aos diversos movimentos. Mais grave ainda era o fato de não aceitar a comunidade organizada como agente promotor do empreendimento, o que descaracterizava totalmente a luta pela autogestão.

A UMM, contudo, não desistiu da luta pelos recursos desse programa, que se apresentavam como a única possibilidade de financiamento naquele momento, de vez que era alegado que não havia mais recursos para dar continuidade ao Prohap-comunidade.

Após muitas negociações e pressões levadas a efeito pelas caravanas dos movimentos de moradia à Brasília, conseguiu-se finalmente a aprovação de emendas (aumento do teto de financiamento e a associação como agente promotor) ao PAIH, que passou a se denominar “PAIH excepcionalizado”, para atender às reivindicações do movimento.

A primeira e única associação que se beneficiou dessa medida foi a Associação de Construção Comunitária de Santo André, assessorada pela EH, que na ocasião já estava de posse de um terreno e com o projeto urbanístico aprovado pela prefeitura, o que facilitou a

pressão sobre a CEF para receber o financiamento, conquistado pelas negociações feitas pela UMM.

O governo federal aprovou o projeto da Associação de Construção Comunitária de Santo André (ACCSA) que já estava constituída desde 20/9/1987 a partir da aproximação das lideranças de Santo André com a EH e com a Vila Comunitária. *Se é para conseguir uma casa de gente como essa da Vila vou lutar até cansar*, exclamou um mutirante da ACCSA em visita ao mutirão da Vila Comunitária em 1988.

#### **2.3.4 Associação de Construção Comunitária de Santo André**

Esta Associação foi o 3º mutirão construído no ABC com a assessoria técnica da EH, fruto da expansão da proposta autogestionária para o movimento de moradia, que ora se iniciava em Santo André.

Da mesma forma que os dois projetos anteriores, esse empreendimento não se fez sem dificuldades, como pode ser observado no transcurso das etapas:

##### **A organização do grupo**

A origem do grupo que constituiu essa Associação é do início dos anos 80, quando pessoas envolvidas com o Fundo de Greve desenvolveram um trabalho organizativo no bairro Jd. Estela/Santo André em torno das “compras comunitárias”, conforme já explicitado anteriormente. Ali construíram por mutirão uma sede e fundaram a Sociedade Amigos do Bairro Unido (SABU), por meio da arrecadação de fundos com festas, bingos e gincanas que concentravam um número grande de moradores do bairro. Essa tradição teve continuidade no mutirão em que se realizaram múltiplas atividades para arrecadar dinheiro para ajudar o pagamento das mensalidades das famílias mais necessitadas ou para atender aos desempregados, etc.

A primeira diretoria eleita, na mesma Assembleia da fundação da Associação, convidou membros da Vila Comunitária para transmitir a experiência vivida no mutirão e entrou em contato com a EH solicitando a sua assessoria técnica.

## **A luta pela terra**

A Associação começou a pesquisar terrenos acessíveis à faixa de renda das 238 famílias (de 2 a 5 s.m.) que eram avaliados pelos técnicos da EH.

Em 2/6/89 conseguiram fechar o compromisso de compra e venda de um terreno de particulares de 40.000 m<sup>2</sup> situado no bairro Erasmo Assunção a dez minutos do centro da cidade, sendo que a Associação pagou uma pequena quantia de entrada, ficando o restante para ser pago com o financiamento da CEF. O depoimento de mutirante da ACCSA realizado para elaboração do vídeo do CAAP em 1998 afirmava: *Esse terreno foi um esforço grande para conseguir, a gente merece ele apesar de muitos aqui no bairro dizerem que não é lugar para pobre e favelado vir morar, agora já viram que não somos diferentes.*

## **O projeto arquitetônico**

Após firmar contrato com a EH, os técnicos passaram a elaborar o projeto arquitetônico, urbanístico e organizar os associados para o trabalho de mutirão.

O projeto previa a construção de três tipos de unidades habitacionais: 62 unidades térreas de 50 m<sup>2</sup> e 176 unidades assobradadas de 70 m<sup>2</sup>, sendo estas últimas com dois projetos distintos, para atender as diferentes faixas de renda. Ambas as tipologias foram construídas em alvenaria armada pelo sistema de mutirão. No mesmo depoimento em vídeo citado acima, falou a mutirante:

*Discutimos muito com os técnicos do CAAP, e eles junto com a gente estudaram todos os jeitos para ninguém sair do projeto. Se tinha alguma coisa da casa que eu não gostava, eles davam uma explicação bem clara. A gente assim entendia que eles não eram só arquitetos, eram amigos.*

## **A luta pelo financiamento**

Baseados no êxito do projeto-piloto (Jd. Industrial) realizado pelo Prohap-Comunidade da CEF, a Associação, também filiada à UMM, participou da luta pela

continuidade desse programa, o que não veio a ocorrer por falta de vontade política do governo federal.

No entanto, em 28/8/91 a ACCSA conseguiu a aprovação do financiamento do Programa de Habitação de Ação Imediata (PAIH) com excepcionalização, permitindo a compra do terreno e a construção das casas. No mesmo depoimento gravado em vídeo para o CAAP em 1998, a mutirante avaliava: *Participei das reuniões, das assembléias, fui nas caravanas em Brasília, era muita discussão, era uma luta de muita gente querendo que isso acontecesse, só os de lá de cima que atrapalharam bastante...*

### **A aprovação da infra-estrutura e do projeto**

Como na luta do Jd. Industrial, também em Santo André foi necessário fazer pressão junto à Câmara Municipal e ao secretário de habitação para aprovar (12/9/89) a lei de interesse social que estabelecia metragens diferenciadas para a construção dos lotes.

A Prefeitura de Santo André (gestão do PT- 89/92) assinou o contrato entre a CEF e a Associação, tornando-se o agente interveniente, isto é, co-responsável pela execução do empreendimento, respondendo pela execução da infra-estrutura (terraplenagem, drenagem, guia e sarjeta).

A obra propriamente dita iniciou dia 2/2/92 quando foi feita a festa de inauguração do galpão, construído com recursos arrecadados de festas, bingos, rifas, etc. e com a doação dos fornecedores de material de construção (blocos, telhas, etc.). Durante a festa, comentou um mutirante: *Eu nunca vou esquecer esse dia, foram 5 anos de luta até chegar aqui, mas eu entendi uma coisa: com esses homens do governo só dando muita canseira, a gente não existe para eles.*

Esse galpão, durante a construção da obra, serviu de almoxarifado, escritório, cozinha comunitária, banheiros, vestiários e local de reuniões e assembléias. Após terminada as obras o galpão sofreu reformas e foi transformado no Centro Comunitário da Associação, onde foi implantada uma escola de informática com doação de US\$ 30.000 pelo Itaú Bankers Trust para a compra de computadores.

### **O atraso da obra**

Com término previsto para dois anos, decorridos 6 meses do início da obra, em janeiro/92, ocorreu um fato grave: a Associação Atlético Náutico (liga de futebol) reclamou judicialmente a posse de um campo de futebol situado no terreno da ACCSA.

O desenrolar desse processo envolveu a Prefeitura, vereadores, juizes, advogados, acarretando conseqüências sérias para a Associação que perdeu a possibilidade de construir 36 unidades habitacionais previstas para esse espaço, além de diminuir o ritmo da obra e atrasar a entrega do conjunto em mais dois anos.

Após as eleições municipais de outubro de 1992, instalou-se um governo local conservador, fisiologista e antipopular. Algumas lideranças do bairro que se colocaram contra a construção do mutirão desde o início, alegando que seria “uma nova favela no bairro”, foram eleitas vereadores e respaldaram a Associação Atlético Náutico.

Em dezembro de 1992 o juiz da primeira instância proferiu sentença favorável à essa Associação, concedendo-lhes uma liminar sobre a área em litígio. Em reunião realizada nessa ocasião, falou um mutirante: *Ai é que a gente enxerga o que são os poderes nesse país, um campo de futebol vale mais que uma casa de quem não tem.*

Esse processo muito desgastou as famílias porque refletiu nos prazos contratuais com a CEF (seguro, prestações, comercialização, etc.) atrasando enormemente a aprovação do empreendimento que continua em tramitação nas secretarias do Estado.

A inauguração oficial do conjunto ocorreu em fevereiro de 1997, tendo sido realizado antes o sorteio das 202 casas. A comercialização definitiva junto à CEF ainda não se efetuou, mas se prevê que as prestações, que serão pagas em 25 anos, deverão ficar em torno de R\$ 100,00 para a casa térrea e R\$ 130,00 para o sobrado, incluído o terreno. Os associados pagam há quatro anos os juros do financiamento, como forma de não aumentar o valor total do mesmo.

A mutirante da ACCSA que concedeu entrevista para o vídeo do CAAP em 1998 comentou: *Essa casa para mim é uma benção, se tivesse só a parte de baixo já era uma mansão, eu já estava muito feliz, me sinto uma princesa dentro dela.*

Apesar de todos os obstáculos enfrentados, o produto final é um conjunto habitacional diversificado e harmonioso, que utiliza três tipologias habitacionais implantadas em lotes individuais e em renques de até oito unidades.

A reversão de algumas normas estabelecidas no programa PAIH abrindo exceção para o atendimento de famílias de baixa renda foi incisivo para a consolidação da ACCSA. O reconhecimento desta como agente promotor e o aumento dos limites de financiamento para o terreno e a edificação eram aspectos que fugiam às normas iniciais do programa.

Porém, mais uma vez, mesmo o empreendimento da ACCSA tendo sido significativo como projeto-piloto, o programa PAIH-excepcionalizado não se tornou uma linha de financiamento regular para atender à população de baixa renda organizada em associações.

Buscamos recuperar, até aqui, como decorreu a implantação dos primeiros mutirões autogeridos no ABC paulista, impulsionados pela Associação Comunitária de SBC. Tanto os mutirões como os demais projetos (abastecimento, agricultura orgânica, gênero, criança e adolescente ) da AC foram concebidos, inicialmente, como iniciativas da sociedade civil organizada que servissem de modelo para se transformar em políticas públicas. Essas experiências eram entendidas como um exercício da participação popular na gestão e na definição de políticas que atendiam aos reais interesses da população.

Tratou-se de um momento de efervescência da sociedade civil que tinha a primeira oportunidade, após um longo período de ditadura, de participar do debate de uma nova constituição para o país. A Associação Comunitária se tornava um pólo aglutinador das comunidades integradas às suas frentes de trabalhos, de discussão dos conteúdos que serviriam de contribuição para as emendas populares apresentadas pelos diversos setores da sociedade nas plenárias pró-constituente, em base à prática das experiências bem sucedidas .

Cabe ressaltar a intensa participação do grupo de mulheres da AC na coleta de assinaturas para a emenda relativa ao tema de gênero que foram encaminhadas a Brasília junto às diversas entidades que trabalhavam com essa questão.

Todo esse processo comprovou que, com a força da sociedade civil organizada, foi possível realizar projetos-pilotos bem sucedidos mas, que não se transformaram em políticas públicas estatais permanentes.

Os movimentos de moradia de SP, cientes da necessidade de uma política habitacional coerente com os princípios defendidos na sua trajetória de luta, comprometem-se com o programa de governo do PT na candidatura à prefeitura de São Paulo de Luiza Erundina que, pessoalmente, já tinha um forte vínculo com esses movimentos.

Com a vitória dessa candidatura em 1988, criaram-se as condições para a implantação de uma política pública de habitação, com mutirões autogeridos, pois, houve uma vontade política explícita do governo municipal, associada a um movimento popular forte e organizado que apresentava propostas e experiências nesse campo, e, um grupo de técnicos comprometidos com essa causa, que já assessorava esse movimento. Foram, então, chamados a ocupar a direção da Superintendência de Habitação Popular (HABI) da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo.<sup>33</sup>

A EH analisando o significado do momento político para o crescimento da proposta de autogestão apoia a inserção do seu coordenador geral na administração municipal de SP, entendendo que o seu conhecimento e seu compromisso seriam de vital importância para a viabilização dessa proposta.

Nesse mesmo período, a EH sente a necessidade de desvincular-se da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, por divergências políticas, para se estabelecer de

---

<sup>33</sup> Esses técnicos foram: Nabil Bonduki e Reginaldo Ronconi que já haviam assessorado movimentos de moradia na região sul de São Paulo e Leonardo Pessina que já trazia sua larga experiência com as cooperativas uruguaias somada à experiência de 6 anos de implantação de projetos pilotos autogeridos integrado à Equipe de Habitação da AC no ABC paulista.

forma independente nos moldes de uma ONG que foi denominada CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, dando continuidade à prestação de serviços na área de habitação popular e desenvolvimento urbano.

Para atender a um aumento da demanda, o CAAP ampliou sua equipe de profissionais e continuou prestando assessoria aos projetos-pilotos financiados pela CEF (ACCM Jd. Industrial e ACC Sto. André). Em junho de 1991, concluiu-se a construção das 50 casas da ACCM Jardim Industrial (SBC), e promovia-se o sorteio e ocupação pelos seus moradores. Era mais uma vitória conquistada pelo movimento com o apoio do CAAP.

Apesar do sucesso desses três projetos-pilotos o governo federal não abre mais nenhuma linha de financiamento para programas de mutirões autogestionários. O movimento luta contra as incompreensões e insensibilidade de estruturas burocráticas federais no marco de ausência de mecanismos financiadores de moradia popular e de uma concepção política que despreza a iniciativa popular.

Então, o movimento centraliza sua ação na parceria com o governo municipal de SP em 1989, no sentido de implementar, pela primeira vez, o modelo autogestionário como política pública através de um programa habitacional denominado Funaps Comunitário, baseado no financiamento direto às Associações Comunitárias, constituídas pelos futuros moradores que irão gerir os empreendimentos executados pelo sistema de mutirão.

Esse Programa será analisado no próximo capítulo bem como o Programa Paulista de mutirão e autogestão desenvolvido pela CDHU, no governo estadual e a expansão da proposta autogestionária no Brasil e na América Latina.

#### **2.4 O Modelo Autogestionário como Política Pública e sua Expansão.**

Os projetos-pilotos assessorados pelo CAAP e por outras assessorias – tanto no ABC paulista como na região sul da capital – representaram, sem dúvida, um marco que não só contribuiu para a constituição de um forte movimento popular urbano, como

também forjou os princípios da proposta autogestionária, vivenciada por inúmeros trabalhadores, sujeitos ativos dessa história.

Essa proposta, que até 1989, quando assume Luiza Erundina a Prefeitura de São Paulo foi tratada pelo poder público como “experiência alternativa” e concretizada com esforço inusitado por parte das assessorias e dos movimentos, resultou na construção de cerca de 1000<sup>34</sup> unidades habitacionais, o que numericamente parecia insignificante, mas, em termos de política se caracterizava como “nova”, na medida em que inaugurava uma prática nos programas habitacionais com a participação da população na gestão e na administração dos recursos públicos.

Ainda que essas experiências tenham demonstrado viabilidade na prática, faltava apoio do poder público para transformá-las em programas habitacionais em larga escala e com linhas de financiamento permanentes.

É quando os movimentos de moradia organizados encontram respaldo na Administração Democrática e Popular do PT na prefeitura de SP, gestão Luiza Erundina (89-92), para implantar a política de mutirões autogestionários, como também, mais adiante, na gestão do governador Mário Covas PSDB-(95-98).

Assim, no Estado de SP, dois Programas deram concretude ao modelo autogestionário como política pública, que são alvos de nossa análise no presente item, conforme veremos a seguir:

#### **2.4.1 O Funaps–Comunitário (Prefeitura de São Paulo – Gestão Erundina – PT 89/92)**

O Funaps-Comunitário representou um marco na história do Movimento de moradia de São Paulo, pois, foi a primeira vez que um governo assumiu a realização de uma política pública de apoio à autogestão e com a participação da sociedade civil organizada.

---

<sup>34</sup> Essas 1000 unidades, construídas entre 84 a 88 se distribuíam entre os seguintes projetos pioneiros: Vila Nova Cachoeirinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Adventista Fase I, SAF II e Valo Velho.

A partir de um Fundo Municipal de Habitação criado na gestão do prefeito Olavo Setúbal por lei municipal em 1979 denominado “*Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais*” (*Funaps*), que possibilitava o financiamento de convênios com entidades, a Superintendência de Habitação Popular (HABI), administradora do Fundo, por meio de transformações jurídicas a esse fundo cria o programa Funaps-Comunitário. Assim não houve necessidade de criação de novos órgãos e aprovação de novas leis no âmbito da Câmara Municipal, que naquele momento, era dominada por uma forte oposição ao poder executivo.

A utilização desse Fundo, pelas administrações anteriores, tinha se pautado por um caráter assistencialista, executando atendimentos emergenciais e pequenas intervenções em favelas. Nesse novo contexto, esse programa se tornou um instrumento de participação popular e de estímulo à autogestão, desencadeando um processo coletivo de construção de moradia e de cidadania.

O Funaps-Comunitário, como programa público, reforçou a autogestão das Associações Comunitárias, que passaram a gerir os recursos, como Agentes Promotores (Executores), contratando equipes técnicas multidisciplinares, as quais atuavam como agentes de Assessoria Técnica.

Baseados nos resultados de experiências anteriores das Cooperativas uruguaias e dos projetos-piloto do ABC e da zona sul de SP, o Programa estabeleceu percentuais de financiamento destinados à mão-de-obra especializada (10%); aos materiais de construção (82%); à assessoria técnica (4%) e ao canteiro de obras e equipamentos (4%).

Esses percentuais se revelaram bastante adequados na implantação do programa ainda que, posteriormente, tenham sofrido modificações para aumentar a mão-de-obra contratada, contribuindo para aliviar o esforço físico dos mutirantes e encurtar o prazo das obras.

Foi possível estabelecer um limite de financiamento compatível com a renda do público que se queria atingir (de 1 a 5 s.m.) e com a otimização dos recursos

disponíveis, ou seja, de 900 UPFs (R\$ 11.500,00) por unidade habitacional, baseado em uma média de 60m<sup>2</sup> de área construída a 15 UPF (R\$ 150 )/ m<sup>2</sup>.

A pesquisa realizada por Cardoso (1993: 182)<sup>35</sup> indica que os custos das unidades habitacionais por mutirão são 45% menores que os custos daquelas executadas pelas empreiteiras da construção civil.

Baseando-se na análise feita por Cardoso<sup>36</sup>, Nabil Bonduki diz

estas conclusões são importantes para comprovar as vantagens econômicas dos mutirões e, principalmente, na demonstração de que a adoção da autogestão gera reduções de custos significativas resultantes não do trabalho gratuito de construção mas da opção gerencial adotada. A verificação deste fato revela que a autogestão é mais importante do que o mutirão, entendido como trabalho gratuito de construção, na redução de custo de obra obtido, como era nossa hipótese (Bonduki, 1996; 10).

É ainda importante salientar que as assessorias técnicas contribuíram para a redução de custos do mutirão, no co-gerenciamento das obras junto às coordenações, controlando o desperdício de materiais e discutindo com todos os mutirantes meios de trabalho mais eficientes para se chegar a um maior índice de produtividade e por conseqüência reduzindo o prazo da obra.

Da mesma forma, os futuros moradores também atuam nessa direção, pois, eles estão construindo “para si próprios e não para um patrão capitalista. Este aspecto, a própria essência da idéia da autogestão, é o fator básico que garante a qualidade da habitação produzida pelos mutirões” (Bonduki, 1996; 10,11).

---

<sup>35</sup> E Cardoso afirma ainda que “nesta diferença, 18% corresponde a mão-de-obra mutirante e 1% a custos indiretos do sistema convencional, os quais são inexistentes ou muito inferiores para o sistema de mutirão e 5,5% a custos indiretos subsidiados do mutirão” (1993:183).

<sup>36</sup> “Conclui-se, portanto, para os casos analisados, que a não incidência do custo da mão-de-obra mutirante, embora seja importante, não constitui o principal motivo de redução de custos incidentes entre os dois sistemas. O principal motivo é a magnitude dos custos indiretos do sistema convencional, particularmente transporte, alimentação, despesas com escritório central, encargos financeiros e bonificação” (Cardoso 1993:183).

Esse momento foi muito importante para mostrar a relevância do papel das assessorias técnicas no modelo da proposta autogestionária que ganhou maior visibilidade a partir da estrutura de compromisso tripartite entre a administração pública, as Associações de moradores e as assessorias técnicas, exigindo um diálogo constante em meio aos inúmeros conflitos e tensões gerados dentro de um processo complexo e novo para a maioria dos agentes envolvidos.

Com a consolidação do Funaps-Comunitário, o CAAP ampliou o seu espectro de atuação, não só contribuindo para a elaboração desse programa, baseando-se no acúmulo de sua experiência anterior (das cooperativas uruguaias e dos projetos-pilotos no ABC), como também, em convênio com a Prefeitura de São Paulo, passa a assessorar 7 mutirões habitacionais localizados nas regiões leste e sudeste de São Paulo, agrupando 789 famílias.

Tratava-se de movimentos que já se encontravam solidamente estruturados como organização popular, congregando uma grande demanda, de onde se originaram os mutirantes que compõem as seguintes associações:

Associação	Localização	n.º un.hab.	Custo m <sup>2</sup> (US\$)	Área m <sup>2</sup>	Renda (s.m.)
Jd.Celeste I	Sudeste	200	92.39	69.60	1 a 5
Jd. Celeste II	Sudeste	200	94.57	68.00	1 a 5
S.Francisco I	Leste I	48	120	56.80	0 a 5
S Francisco II	Leste I	56	105.20	65.14	0 a 5
Boa Esperança	Leste I	106	102.81	55.33	1 a 5
Área 13	Leste I	152	102.56	62.00	1 a 5
Lagoa Heliópolis	Sudeste	27	107.23	60.00	1 a 5
<b>TOTAL</b>		<b>789</b>			

A Prefeitura de São Paulo desenvolveu também um Programa municipal de urbanização de favelas por autogestão, denominado Urbanacom. Nele o CAAP assessorou a execução da rede de água e esgoto e a pavimentação de um trecho da favela de Heliópolis, região Sudeste, com a participação de 900 famílias.

Os resultados do Programa Funaps-Comunitário foram considerados excelentes, produzindo projetos urbanísticos e arquitetônicos inseridos na malha urbana que respeitam o meio físico e não agredem o meio ambiente, adequados à habitação popular através de tipologias diversas que chegaram a densidades habitacionais compatíveis com a localização na cidade e o custo da terra. Também os produtos físicos e sociais do Programa foram muito bons, produzindo as melhores unidades habitacionais, as mais baratas e as mais adequadas às necessidades e anseios da população, demonstrando a eficácia e a agilidade de um programa que envolve agentes da sociedade civil interessados no processo e que gera um avanço na conquista da cidadania, no marco de uma política pública de caráter social.

Em termos quantitativos o Funaps-Comunitário promoveu a construção de 11.000 unidades habitacionais colocando a proposta participativa e autogestionária em outro patamar, tanto na esfera dos movimentos quanto da opinião pública e do poder público.

Para se aquilatar a importância desse momento de construção coletiva da moradia popular, cabe ressaltar que essas 11.000 unidades habitacionais, concretizaram-se por meio de 86 convênios com associações e movimentos, e com a participação de 25 equipes técnicas multidisciplinares. Era a demonstração de uma política pública com participação popular para todo o Brasil e que por seu sentido exemplar será atacada e interrompida pela administração Maluf (1993-96).

O Funaps representava um avanço para a proposta do modelo autogestionário, o movimento ganhou espaço na mídia, aumentou seus quadros de lideranças nas diversas regiões de SP, ampliou a rede de apoios à proposta autogestionária, aprofundou a discussão do significado de uma nova cultura de olhar a habitação popular, enfim contribuiu para a consolidação da UMM como um movimento social urbano.

Contudo, o movimento estava ciente de que a sua perspectiva de avanço para novas conquistas não poderia se bastar na fonte de recursos do governo municipal que se caracterizariam sempre como escassos frente a uma demanda carente de programas oficiais há mais de 30 anos.

O esforço do movimento agora se redobrava frente à derrota eleitoral (1989) da candidatura popular do PT à presidência da República e a conseqüente vitória de um candidato desvinculado das aspirações e do movimento popular, fato que impossibilitou as articulações que se vinham promovendo para a formulação de uma política habitacional federal, voltada para as populações de baixa renda no conjunto do país, incorporando as experiências autogestionárias e de construção por mutirão que se desenvolviam na Grande São Paulo.

Nesse sentido, a UMM em 1990 se empenha na formulação de um projeto de lei que implantasse uma política habitacional federal de interesse social, dando prioridade à população de baixa renda, estimulando a autogestão e a participação popular e estabelecendo um leque de programas habitacionais que contemplassem a realidade habitacional do país.

A UMM, em articulação com vários setores da sociedade, organizou-se em torno da elaboração de um projeto de Lei de Iniciativa Popular para a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular<sup>37</sup> (FNMP).

O CAAP teve aí uma presença bastante ativa, não só na participação da comissão de elaboração, como também na mobilização dos movimentos do ABC para a arrecadação de assinaturas.

Este projeto foi entregue à Câmara dos Deputados em Brasília em novembro de 1991, com quase 1 milhão de assinaturas, em solenidade que contou com a presença de uma caravana de 4 mil trabalhadores de todo o país.

---

<sup>37</sup> Para conhecer o processo de formação do Fundo, consultar Paz (1996).

Enquanto na esfera Federal a luta continuava sendo a pressão para que se aprovasse o FNMP e se reconhecesse o Conselho Nacional de Moradia Popular, na esfera estadual, a UMM pressionava o governo Fleury (1990-94). Conseguiu a aprovação de 5 mutirões, financiados pela CDHU, totalizando 1000 unidades habitacionais dentro dos recursos especiais do ICMS (aproximadamente R\$ 500 mi/ano).

Enquanto isso, na esfera municipal, no início (1993) da gestão do prefeito Maluf os mutirões foram paralisados. Ao mesmo tempo, anunciava o Projeto Cingapura como “a maior obra social do país”, que previa a construção de prédios por empreiteira, em locais de grande visibilidade, para o assentamento das famílias removidas de favelas, com base em critérios alheios à participação dessa população.

Essa política rompia com o programa habitacional de autogestão, da administração anterior, baseado na participação popular e na parceria com o movimento social organizado, substituindo-o por um programa de marketing político eleitoral.

Os Movimentos promoveram vários atos de protesto ao governo Maluf contra a paralisação dos mutirões. Houve o rompimento de diálogo com a UMM até o final de seu mandato, ainda que a pressão dos movimentos tenha provocado uma retomada lenta e parcial das obras paralisadas, que tiveram continuidade na gestão seguinte (Pitta, 1997-2000).

Em março de 1997, a UMM realizou uma manifestação na sede da Prefeitura que provocou uma abertura de diálogo com a nova administração municipal; começava assim a retomada do programa de mutirão autogestionário. As autoridades municipais, após visita aos mutirões, construídos com financiamento da CDHU, solicitaram à UMM e às suas assessorias a elaboração de uma minuta do Programa Construção de Moradia de Interesse Social em Regime de Mutirão. Após alguns meses de discussão com os técnicos da prefeitura aprova-se o Programa. A UMM conseguiu assinar um protocolo de intenções para as primeiras 900 unidades habitacionais. Somente por meio de muita pressão do movimento, em outubro de 1999 foram assinados os contratos de financiamento para 8 mutirões. O CAAP passou a assessorar dois desses mutirões no total de 220 unidades habitacionais na zona leste da capital.

Porém, até julho de 2000 não tinham se viabilizado nem a posse dos terrenos municipais, nem a liberação dos recursos para terminar os projetos e começar as obras. A situação política da prefeitura de SP agravava-se com as denúncias de corrupção e desvio de verbas com obras superfaturadas, o prefeito era afastado por algumas semanas, retornando em seguida por não ter se efetivado o processo de impeachment. Todas as negociações foram paralisadas e nenhum contrato para os mutirões foi efetivado, tudo indicando que nada acontecerá até o final do mandato (2000).

O Movimento se ressentiu das conseqüências da conjuntura que se apresentava. Não refluiu, no entanto, na sua luta. Pelo contrário, os mais diversos movimentos, proliferados em várias cidades de SP, apoiados nos resultados positivos do Funaps, assumiram com força a bandeira da autogestão. Os movimentos foram vitoriosos mais uma vez, quando a proposta autogestionária foi assumida como política pública, agora na esfera estadual, quando foi implantado na CDHU o Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, no início da primeira gestão do governo Covas (1995/1998), continuando na segunda gestão.

Nesse período o CAAP além de continuar atuando nos mutirões do programa FUNAPS, prestava assessoria técnica a Prefeituras municipais e Cohabs de Santos, Volta Redonda e Ribeirão Preto. Em seguida expandia o seu trabalho junto à urbanização de 2 favelas (Pablo Neruda e Caviúna) em Diadema na gestão (93/96). E, por meio do Programa Paulista de Mutirão e Autogestão dava início a assessoria técnica a 7 mutirões, como será visto no quadro inserido no item seguinte.

#### **2.4.2 O Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (Governo do Estado de SP - CDHU – Gestão Covas – PSDB 95/98, 99/2002)**

A UMM usando mais uma vez de estratégias para abrir portas junto aos órgãos governamentais, promoveu debates com os candidatos na campanha das eleições para governador em 1994, conseguindo junto a Mário Covas, que depois foi eleito, um compromisso claro com a proposta do mutirão habitacional.

No seu mandato de prefeito nomeado da capital (1983-1985), Covas já havia executado mutirões de infra-estrutura na periferia da capital, com bons resultados.

A partir de 1995, com a mudança de governo, o movimento cobrou o compromisso e negociou com o governador um amplo Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, implantado pela CDHU, que atualmente financia 27.400 unidades, fundamentalmente na Grande São Paulo.

Dos recursos do ICMS, produto do aumento de 17% para 18% votado todos os anos pela Assembléia Legislativa desde 1989 e que representam 500 milhões de reais por ano, o governo estadual está obrigado a investir no mínimo 10% em projetos por autogestão, assegurados por lei estadual de autoria do deputado Roberto Gouveia do PT (Lei n.º 9.142 de março de 1995 ), baseada na proposta de mutirão autogestionário da UMM que contempla, fundamentalmente, a participação popular na gestão dos programas habitacionais.

No entanto, esses recursos são repassados pela CDHU às Associações organizadas, sem critérios preestabelecidos e sem discussão entre o governo e as representações populares. Esse aspecto conduz a práticas clientelistas e fisiológicas no uso do fundo público, que provém dos impostos pagos por todos os cidadãos, razão pela qual deveria ser decidido por meio de instâncias de representação da sociedade civil.

A UMM, em resposta a esse procedimento, vem reivindicando desde 1995, através de um projeto de Lei de iniciativa popular (PL 231/95) a criação de um Fundo e de um Conselho Estadual de Habitação Popular, como uma instância de participação na definição da política habitacional e no controle da destinação dos recursos públicos, no exercício da democracia direta. Conforme aponta um documento da UMM encaminhado à CDHU em 25/2/2000...*“Acreditamos que a participação popular não deva se dar somente na execução e gestão dos mutirões; ela deve se estender à gestão da própria política, na definição de áreas prioritárias e dos recursos”*.

O governo estadual de São Paulo argumenta que, na democracia representativa, o Poder Executivo tem a atribuição, delegada pelo voto popular, de implementar e definir as políticas públicas, não considerando, portanto, necessárias outras instâncias de deliberação.

A ausência dessas instâncias, no entanto, vem provocando o desvio da proposta autogestionária por parte de associações, movimentos e lideranças que não comungam dos mesmos princípios da UMM e utilizam dos recursos do programa para interesses particulares, contribuindo para o atraso político e cultural desses segmentos. Esse tipo de comportamento limita o exercício autêntico da autogestão no que concerne ao crescimento coletivo dos movimentos.

Além desse problema de ordem política, a execução desse programa pela CDHU apresenta problemas de ordem técnica (projetos executados com padrões conservadores; defasagem entre a edificação e a infra-estrutura; ausência de equipamentos comunitários) e de ordem financeira (inadimplência dos mutuários por razões, principalmente, econômicas e estruturais: desemprego, rebaixamento de salário, etc.).

O Diretor do Programa de Mutirão da CDHU, Sr. Edson Marques, em entrevista realizada em 14/07/00 fez interessante análise sobre isso:

*A inadimplência é brutal em todos os programas da CDHU, em geral devido a problemas como o desemprego, a diminuição da renda, etc., mas há uma diferença no comportamento frente a essa situação. Em geral os mutuários que foram "mutirantes" se apresentam na CDHU, explicam a situação e procuram uma saída negociada. Essa consciência se deve, na minha opinião, ao processo do mutirão, ao crescimento pessoal, à convivência, ao direito que tem porque ele construiu. Ele não está pedindo, está colocando a situação e isso é muito importante para a CDHU. Por outro lado existe a cultura de que o financiamento com dinheiro público não tem valor,*

Apesar desses problemas, os conjuntos habitacionais executados pelos movimentos ligados à UMM apresentam resultados de qualidade comprovada, baixo custo e grande adensamento urbano, chegando até prédios de sete andares. As associações gerenciam em média acima de 2 milhões de reais por empreendimento, comprando os materiais,

contratando a mão de obra especializada, a assessoria técnica e organizando o mutirão, além dos projetos socioeducativos que se desenvolvem durante a obra.

Ao longo da implantação do programa, o percentual de recursos destinado à mão-de-obra especializada aumentou até uma média de 30% do total, diminuindo consideravelmente os prazos de obra e aliviando o desgaste físico dos mutirantes. Esse aspecto reforça a ênfase na autogestão frente ao mutirão, defendida pela UMM e pelo CAAP.

A partir de estudos e comparações de custos, realizados pelas assessorias técnicas verifica-se que, aqueles obtidos nos mutirões das Associações ligadas à UMM, são 35% menores que os praticados no mercado pelas empreiteiras, ou seja, a cada três unidades habitacionais construídas por mutirão as empreiteiras executam só duas com os mesmos recursos.

Existem posições divergentes, dentro da CDHU quanto ao programa de mutirão. Por um lado há aqueles que defendem a autogestão, e por outro aqueles que defendem a forma tradicional de construção por empreiteira. Na entrevista do Sr. Edson Marques referida acima, ele situa o problema:

*A primeira tarefa na CDHU, em abril de 1995, foi a conscientização interna com respeito ao sistema de mutirão. A resistência ao mesmo chegava ao ponto de ser classificada como ideológica. A viabilidade do programa passa por uma parceria entre o Estado e a sociedade organizada, e para que isso aconteça tem que envolver os técnicos e funcionários, superando uma resistência de ordem cultural. Essa mudança de mentalidade não sai por decreto, avançou, mas a tarefa ainda não terminou.*

No início do segundo mandato do governador Covas ganhou força novamente a postura a favor das empreiteiras, o que veio emperrar os contratos com as Associações. Um outro motivo, também, para a não continuidade do Programa é o esgotamento do estoque de terras da CDHU, o que o movimento avalia como uma falta de visão desse órgão público sobre a política urbana.

Em fins de 1999 com o agravamento da crise econômica e frente ao fechamento do governo estadual ao diálogo, a UMM, não via outra saída senão aplicar uma estratégia de ocupação de vários prédios e terrenos ociosos.<sup>38</sup> Por meio de ações articuladas os movimentos ligados à UMM das regiões oeste, leste, sudeste e central da capital ocuparam 5 prédios e um terreno da capital, obrigando o governo estadual a voltar à mesa de negociações.

Mais uma vez a UMM aplica a sua estratégia de organizar os movimentos populares, pressionar e negociar junto ao Estado para conquistar recursos para os novos empreendimentos que atendam à demanda represada nas suas regiões.

Quando a negociação não dá resultado volta-se à pressão, publicizando-se a reivindicação por moradia e pela autogestão, ocupando espaços na mídia e informando à opinião pública.

No início de 2000, a UMM conseguiu junto à CDHU a assinatura de pré-contratos para 800 unidades habitacionais que ainda não foram concretizados, o que provoca um novo ciclo de pressão do Movimento.

Se por um lado, houve um avanço da UMM que resultou no financiamento para 5000 unidades (regiões leste, oeste, norte) no decorrer da gestão Covas (95/98), continuam dentro da CDHU as posições contrárias ao mutirão autogestionário.

No momento atual, a situação se agrava com o parecer desfavorável do Tribunal de Contas do Estado, que considera irregulares os contratos desse Programa, alegando violação à lei de licitações.<sup>39</sup> Os movimentos se encontram hoje diante de mais esse impasse junto à CDHU.

---

<sup>38</sup> “Milhares de lotes servidos por infra-estrutura urbana, mais próximos do núcleo central, permaneceram ociosos (...). Na cidade de SP havia 252.893 domicílios que poderiam hipoteticamente abrigar mais de 1 milhão de pessoas. A função social da propriedade está prevista na Constituição Brasileira desde 1988, mas não tem sido aplicada” (Projeto Moradia – Instituto Cidadania – Maio/2000).

<sup>39</sup> Essas licitações se referem a contratações de empreiteiras para serviços específicos nas obras dos mutirões e que são contratadas diretamente pelas Associações.

No marco desse programa o CAAP tem assessorado a construção de 614 unidades habitacionais (4 empreendimentos), enquanto 430 estão em andamento (3 empreendimentos), conforme quadro a seguir:

Associação	n.º un.hab.	Localização	Área m <sup>2</sup>	Custo/m <sup>2</sup> R\$
Trabalhadores Sem-terra da zona Oeste Residencial Vl. Verde	256	SP – Oeste	57 m <sup>2</sup>	212,28
Trabalhadores. Sem-terra da zona. Oeste Residencial Arco-Íris	96	SP – Oeste	43 m <sup>2</sup>	222,20
Sem-Casa Unidos Venceremos	200	SP – Leste	57 m <sup>2</sup>	231,50
Unidos de Itajuíbe	148	SP – Leste	48 m <sup>2</sup>	204,15
Nova Belém	96	SP – Leste	63 m <sup>2</sup>	195,25
Pró-Moradia sem-casa sem-teto Itatiba B2	134	Itatiba	43 m <sup>2</sup>	225,50
Pró-Moradia sem-casa sem-teto Itatiba A6	114	Itatiba	43 m <sup>2</sup>	225,50

Ao longo dos 5 anos de experiência com esse Programa é possível pautar algumas dificuldades que são enfrentadas tanto pela CDHU como pelas assessorias técnicas e movimentos. A principal delas se caracteriza pela resistência ao Programa, que ainda persiste na Companhia. Algumas assessorias técnicas e representantes dos movimentos se ressentem do tratamento que é dado tanto por técnicos como funcionários na prestação de serviços que lhes são atribuídos; é comum nos contatos profissionais a fala de que *vocês*

*estão dando muito trabalho para nós. A visão privada da coisa pública é muito significativa na expressão do Diretor do Programa quanto à mentalidade do funcionário eu sou Estado/funcionário, portanto estou acima de um líder comunitário que é uma pessoa do povo. Essa relação hierárquica que se estabelece atrapalha as negociações e atrasa o andamento dos empreendimentos, e como ressaltou o Diretor é uma questão cultural que deve ser superada no tempo*

Ainda, em relação às assessorias técnicas, existem hoje posições antagônicas na CDHU, segundo o Diretor de Mutirão, há uma sustentando que os técnicos (arquiteto, engenheiro, assistente social) sejam contratados diretamente pela Associação, como funcionários da mesma, pois dessa forma estariam mais comprometidos com tudo o que acontece na obra, mas uma segunda posição – que é a que ele defende – de manter a estrutura de funcionamento atual, qual seja: as assessorias técnicas cadastradas e habilitadas na CDHU. Ainda, considera que os contratos entre as associações e as assessorias devem ser aperfeiçoados para estabelecer normas mais claras quanto ao papel destas, permitindo-lhes uma maior independência.

O CAAP defende esta segunda posição ou seja a figura da assessoria técnica como agente com personalidade jurídica própria, organizado como uma equipe multidisciplinar, contratado pela associação, mas cadastrado no órgão financeiro, no caso a CDHU.

Esta articulação institucional do programa permite que as associações contratem assessorias de sua confiança profissional e política, ao mesmo tempo que existe a possibilidade de romper o vínculo caso as partes não cumpram as atribuições estabelecidas em contrato.

Também garante para a CDHU uma maior segurança nos aspectos técnicos, financeiros e sociais, equilibrando as relações entre os três agentes envolvidos.

Contudo, o trabalho das assessorias é defendido por parte do corpo da CDHU, inclusive do Diretor que as considera indispensável, colocando que existem diferenças de qualidade entre as mesmas. Na entrevista concedida em 14/07/00, ele afirmou: *Existem algumas que se sobressaem porque elaboram um planejamento do trabalho discutido com*

*a associação; acompanham permanentemente todas as etapas; desenvolvem o trabalho social em canteiro e fazem respeitar os aspectos técnicos.*

Defende ainda que deve haver transparência nessa relação tripartite, *caso a a associação não aja corretamente a assessoria deve colocar o problema para a CDHU, colocando em jogo o percentual de seus honorários, defendendo o interesse de todas as famílias.* Atualmente, existe um questionamento do Tribunal de Contas do Estado sobre a contratação de serviços diretamente pelas associações dentro do Programa. Essa postura é interpretada pela UMM como incompreensão do processo autogestionário, mas por outro lado concebe que *as possíveis irregularidades sejam punidas e deixem de macular todo o Programa* conforme afirmou Evaniza Rodrigues, Coordenadora da UMM (entrevista realizada em 7/7/00).

A UMM, preocupada com possíveis desvios do Programa (apontados pelo TCE) e com o avanço da proposta autogestionária no Estado de SP, enviou documento<sup>37</sup> ao Presidente do CDHU (28/06/00) onde considerava que

*devem melhorar as regras que definem os papéis de todos os envolvidos (CDHU, associações, assessorias técnicas, gerenciadoras) no Programa, bem como, os mecanismos de compra e contratação de serviços, o sistema de prestação de contas junto ao governo e às famílias.*

Na visão do Diretor a UMM, conforme a entrevista de 14/07/00, é vista como uma

*importante parceira da CDHU, para valer, tem organização e comando. Tem uma boa interlocução com a CDHU, tem uma política própria, suprapartidária, ainda que a maioria de seus associados sejam do PT, separa a política habitacional da política partidária, tem maturidade para negociar, suas reivindicações são de alto nível.*

---

<sup>37</sup> Ver anexo 5

Faz uma distinção das associações que vivenciam um trabalho de formação anterior às obras, em que as lideranças se preparam melhor, como no caso da UMM, ressaltando a importância do trabalho educativo entendendo que *o mais importante é o contato humano, é entender as contradições do grupo, é fazer um planejamento que vise o mutirante como cidadão exercendo seus direitos, é ter no final não só um endereço, ter um cidadão.* Considera a função do assistente social muito importante, mas encontra dificuldade de aceitação desse técnico na comunidade que não *consegue entender a importância de seu trabalho, talvez porque esteja muito preso à tarefa de cadastramento e de análise do grupo-alvo.* Esta última crítica é pertinente aos técnicos tanto das assessorias como da CDHU. Comenta que não pode se generalizar, dentre as assessorias *há aquelas melhores, que possuem um know-how, seu trabalho é respeitado dentro da Companhia e nos movimentos.* Dentre essas, inclui o CAAP como *assessoria de larga experiência, com muito trânsito nos movimentos, apta para o trabalho com os mutirões, a sua filosofia bate com a nossa de formar o cidadão além da casa, tem uma visão macro da habitação.*

O Programa avança com dificuldades, mas o movimento vai ganhando espaços e na contradição interna do funcionamento do Estado consegue adeptos à proposta autogestionária nas instituições. A UMM entende que esse espaço conquistado junto ao governo do Estado deve ser mantido, e – segundo o Coordenador dessa entidade, Benedito Barbosa (11/07/00) – que

*o Programa se mantenha não só por força de lei, mas que haja uma consciência maior dentro da CDHU sobre a sua importância; os 10% previstos na lei já foram conquistados, interessa agora uma fatia maior do orçamento voltado para o programa autogestionário, ainda que somos conscientes de que o lobby das empreiteiras seja muito forte.*

### **2.4.3 A expansão da proposta no Brasil e na América Latina**

A partir da mobilização, em 1990, pela elaboração e aprovação do projeto de Lei de Iniciativa Popular para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), iniciou-se uma articulação da UMM com os movimentos de outros Estados. No começo, os

movimentos de MG e SP foram os mais atuantes no processo de mobilização do Fundo. Foram muitos os obstáculos de caráter político, social e cultural para produzir essa articulação nacional.

Contudo, a vivência concreta e o êxito da política habitacional autogestionária, nas esferas municipal e estadual, reforçaram no Movimento Social a necessidade premente de generalizá-la em âmbito nacional, para poder atender a uma forte demanda provocada pela ausência de uma política voltada para a população de baixa renda.

A principal forma de expansão da proposta se deu com a criação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), em 1993, atualmente presente nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. Na entrevista com a coordenadora da UMM, Evaniza Rodrigues, em 11/07/2000 ela pontuou:

*Não é nosso objetivo “transportar” a UMM ou a proposta de mutirões para os outros estados. O maior desafio é poder apoiar a constituição de movimentos no país que tenham princípios semelhantes, mas que criem sua própria maneira de intervenção de acordo com a realidade local. Trata-se de um processo lento, não é simplesmente assinar a ficha da UNMP, mas de criar vínculos e identidades para uma atuação conjunta, por exemplo identificar as pautas nacionais (Fundo, Estatuto da Cidade, financiamentos da CEF) e planejar como atuar em conjunto.*

Os representantes dos movimentos desses Estados realizam pelo menos um Encontro anual para a discussão de estratégias e análise da situação habitacional de cada local, e se organizam em torno das reivindicações que são levadas pelas caravanas anuais a Brasília. O principal ponto de pauta que se coloca, no momento, é a descentralização de recursos federais para os Estados para a provisão de moradias.

Na medida em que os movimentos não são atendidos pelos órgãos públicos competentes, acirram a pressão para conseguirem seus objetivos.

Assim, em 1999, a UMM usou a estratégia de ocupação<sup>39</sup> de prédios públicos desocupados na região central e arredores a fim de dar maior visibilidade às reivindicações do movimento. Como diz o coordenador da UMM que liderou a ocupação da sede do Tribunal Regional do trabalho, foi um protesto contra a paralisação dos mutirões no governo Mário Covas (PSDB). *Ele tentou matar a UMM com o Plano Chamamento Empresarial, superfaturado, e o mutirão por pré-moldados, que beneficiou uma única empresa. Somos contra a participação de empreiteiras, fazemos mais barato*, apontou o Coordenador da UMM, Donizete Fernandes de Oliveira ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 7/11/99.

Essa forma de pressão também ocorreu em Sergipe, provocando a aproximação dos movimentos do Nordeste que estavam fazendo ocupações de prédios de diferentes características. O Movimento organizado continua assim, corretamente com a sua estratégia de troca de experiências e de reforço de suas lutas.

Paralelamente às ações que a UNMP analisa como necessárias a cada conjuntura política, continua persistindo na sua posição de interlocução com o poder público, apresentando projetos para a formulação de uma política habitacional federal. Conta, assim com a contribuição de grupos de apoio e das assessorias técnicas para a elaboração dessas propostas de políticas e programas.

Nesse sentido, em 1995 por solicitação do então Diretor de Habitação da Secretaria de Política Urbana do governo federal, o CAAP elaborou uma minuta de um programa de financiamento direto às comunidades organizadas, com recursos do FGTS, discutido amplamente junto à UMM e à UNMP.

Essa minuta, porém, não foi apresentada ao Conselho Curador do FGTS devido a pressões de interesses contrários dentro da CEF, demonstrando, mais uma vez, a resistência da burocracia de Brasília aos novos programas habitacionais com participação popular.

---

<sup>39</sup> Ver anexo 6

Desde o início de sua criação a UNMP tem enfrentado muitas dificuldades de diálogo junto a diversos setores na esfera federal. A partir de 1998, com a reeleição do presidente FHC essa situação só tendeu a se agravar.

No início desse segundo mandato, como consequência da reforma do Estado, ocorrem mudanças na estrutura e no organograma do governo federal, com o objetivo de acomodar as novas forças políticas que emergiram das eleições, atingindo também os órgãos encarregados das políticas urbana e habitacional.

Assim, a Secretaria de Política Urbana, Sepurb, ligada ao Ministério de Orçamento e Planejamento, foi extinta, criando-se no seu lugar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Sedurb, ligada diretamente à Presidência da República, e sob o comando de Sérgio Cutolo, que havia ocupado a Presidência da CEF durante o primeiro mandato de FHC.

O remanejamento dessa Secretaria para um espaço mais importante na estrutura de poder, dava a impressão, num primeiro momento, de uma valorização da política urbana por parte do Executivo, apesar de sua situação anterior ser mais adequada do ponto de vista técnico, já que a Sepurb poderia cumprir um papel muito importante no planejamento dos temas urbanos.

Porém, a substituição do Secretário no curto prazo de seis meses, revelou o engano dessa análise. A Sedurb, que passou a denominar-se Secretaria do Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu), perdeu o comando da política habitacional, transformando-se em uma repartição pública sem nenhuma expressão, utilizada para acomodar políticos da base de apoio do governo federal.

Esse fato retratou, mais uma vez, o descaso do Poder Executivo em relação à política habitacional e urbana, deixando nas mãos da CEF, que deveria ser unicamente o agente operador do sistema, a definição dos programas habitacionais sem nenhuma articulação com uma política mais ampla, com participação popular e envolvendo todos os atores.

A única iniciativa do governo federal, na gestão atual, foi o lançamento do programa PAR ( Programa de Arrendamento Residencial ) com recursos onerosos do FGTS e com recursos a fundo perdido do orçamento geral da União, adotando o critério de mix de recursos inserido no projeto de lei do FNMP, para dar subsídio às famílias de baixa renda.

A partir da constatação por parte do governo federal, de que há muita mobilidade quanto ao uso da moradia pela população de baixa renda, criou-se esse programa, que se caracteriza por uma forma mais flexível de adjudicar a unidade habitacional, na forma de um leasing com opção de compra.

Trata-se de um novo instrumento de vinculação do titular à moradia, na medida em que, segundo o governo, os atuais contratos de financiamento, que transferem a propriedade do imóvel para a família são inadequados. Por outro lado, no PAR o vínculo de caráter provisório entre o órgão financeiro e o contratante favorece a ação de despejo mais rápida contra os inadimplentes.

No início esse Programa foi pensado para ser executado por empreiteiras e sem uma demanda organizada, porém, a pressão da UMM e da UNMP, provocou a reversão dessa decisão, podendo as Associações atuar como agentes promotores e garantindo a sua demanda. Nesse sentido, já se encontra em andamento um projeto-piloto, contratado pelo Movimento de Moradia do Centro de SP, filiado à UMM, e a CEF, para atender a 57 famílias.

Tal programa é analisado pela UMM como uma solução parcial e limitada de atendimento à carência habitacional, pelo pequeno montante de recursos a fundo perdido, que viabiliza um subsídio insuficiente à população de mais baixa renda (de 1 a 3 s.m.) excluindo-a desse programa.

Frente a esse panorama político, a UNMP mantém como eixo central de sua ação política a aprovação de uma legislação de interesse social nos moldes do FNMP, que garantiria a implantação definitiva de uma política habitacional de caráter nacional.

Nesse sentido, a ênfase da estratégia da UNMP é articular todos os Movimentos de Moradia e outras entidades para continuar acompanhando e pressionando a tramitação do

projeto de lei do FNMP, o qual após 8 anos de percurso dentro do Congresso, foi aprovado em agosto de 1997 na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, e, em outubro de 1999 na Comissão de Finanças e Tributação, em ambos os casos por unanimidade.

Atualmente, esse projeto se encontra na última Comissão (de Constituição e Justiça) onde se detectam problemas políticos para a sua aprovação. A UNMP continua interferindo nessa última etapa do processo, através de contatos com os parlamentares encarregados do projeto, e, exigindo audiências públicas para colocá-lo em evidência, pressionando o Legislativo para a sua aprovação.

A UNMP participa, ainda, do Fórum da Reforma Urbana, de âmbito nacional. Apesar dos problemas para conciliar as suas tarefas de representação política local, a participação do movimento aumentou muito nos últimos anos colaborando com a popularização da reforma urbana e dos temas da cidade.

Com o intuito de continuar fortalecendo seus vínculos com outros movimentos no âmbito nacional, a UMM no percurso de sua história ampliou suas articulações com demais movimentos sociais, constituídos em SP, mas de caráter nacional, favorecendo maior abertura e visibilidade. Isto fica bem evidenciado na entrevista concedida por Benedito Barbosa, Coordenador da UMM, em 7/7/2000:

*A UMM deu um salto de qualidade quando passou a se articular com outros movimentos sociais. Num primeiro momento as caravanas a Brasília reivindicavam respostas do governo federal quanto à política habitacional. A partir de 1995 organiza as caravanas junto com a Central de Movimentos Populares (CMP) ampliando seu campo de luta na articulação com outros movimentos sociais. A UMM é um movimento de massa talvez um dos mais importantes movimentos sociais urbanos do país, mas, percebeu que não dava conta sozinha de abarcar a complexidade de toda realidade urbana, buscando então a parceria com outros atores. De uns 5 anos para cá buscamos articulações pontuais e sistemáticas com a Central, sendo esta uma de suas forças mais expressivas, com a CUT, Sindicatos, com outras prefeituras. Passamos a nos constituir como um grupo mais permanente enquanto coordenação. De acordo com o perfil de cada liderança se estabeleceu a*

*articulação com cada ator, cada um manteve a sua autonomia e ao mesmo tempo estabelecemos a co-responsabilidade entre nós de forma que a gente pudesse medir a relação de poder e de força de cada ator. Hoje buscamos outros atores novos, recém começamos uma relação com a USP, também, com o Projeto de Moradia do Instituto de Cidadania que o CAAP ajudou a gente a refletir, com o Fórum de Reforma Urbana. Participamos ainda do Fórum Nacional de Lutas que é a proposta de consolidação das forças de esquerda (CUT, movimentos estudantis e sociais, partidos, etc.) para as lutas gerais de interesse do país. Essas articulações unem a luta mais específica por moradia e a luta por transformações mais profundas.*

### **Na América Latina**

A relação da UMM com a experiência uruguaia, através da Fucvam, incentivou o movimento a iniciar articulações internacionais para reforçar, enriquecer e ampliar a proposta autogestionária, começando a criação de uma rede dos movimentos latino-americanos identificados com a autogestão e a participação popular.

Como forma de resistência ao modelo neoliberal, a UNMP entende que devem ser estreitados os vínculos com os movimentos populares de outros países da América do Sul e de outros continentes integrados nessa luta, articulando-se a duas redes:

A primeira delas é a *Secretaria Latino-americana de Vivienda Popular (SELVIP)*. Tem por objetivo integrar movimentos de base do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Colômbia, que defendem a autogestão e a participação popular nas políticas públicas. Assume uma linha política clara contra o neoliberalismo e a favor da solidariedade latino-americana. O Secretário geral da Fucvam, Gustavo González, em entrevista de 10/06/00, concedida durante o 8º Encontro da Selvip, afirmou que a Selvip...

*É uma articulação popular que se opõe ao sistema neoliberal predominante na América Latina concretizando uma internacionalização da solidariedade: é uma organização latino-americana de política habitacional desde os movimentos e para os movimentos.*

A Selvip realizou desde 1990 oito Encontros e oito Seminários Internacionais para debater as políticas habitacionais e urbanas, programas para as áreas centrais da cidade, favelas, assentamentos irregulares e mutirões autogestionários, sempre pela ótica da participação popular.

Realizou também, com sucesso, vários intercâmbios (*pasantias*), entre duas organizações filiadas para conhecer os trabalhos, as propostas e estratégias no próprio local do movimento visitado. Na avaliação dos diversos movimentos estas experiências alargaram a visão das lideranças, enriqueceram as propostas, ampliaram a solidariedade internacional e deram muito ânimo para continuar o trabalho.

Segundo o Presidente do Movimento de Ocupantes e Inquilinos de Buenos Aires Néstor Jeifetz, em entrevista realizada no dia 10/06/00, *a Selvip é um espaço de consolidação da autogestão, de construção de organizações sociais de moradia desde o âmbito local até a escala latino-americana e de ampliação do conhecimento das propostas sobre o hábitat.*

A segunda rede é a *Coalizão Internacional do Habitat* (HIC). A preparação da Conferência Internacional de Istambul, Habitat II, aproximou a UNMP da HIC, que desenvolve campanhas mundiais pela moradia como direito humano, por meio da articulação de ONGs, movimentos sociais e entidades universitárias ligadas ao tema do Habitat, tendo tido uma atuação relevante nessa Conferência. Os movimentos filiados à Selvip<sup>39</sup>, também passaram a integrar a HIC, reforçando as posições dos movimentos populares dentro da Coalizão.

Atualmente a coordenadora executiva da UMM, Evaniza Rodrigues, integra a direção da HIC pela América Latina, contribuindo para a difusão mundial das propostas autogestionárias. Conforme aponta o depoimento acima citado, de Néstor Jeifetz *Contra a ofensiva do modelo neoliberal a articulação das organizações populares, ainda que*

---

<sup>39</sup> Esses movimentos são representados pelas seguintes entidades: Fucvam - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ajuda Mutua- Uruguai; MOI - Movimiento de Ocupantes e Inquilinos-Argentina; Cofasivi - Confederación de Familias Sim Vivienda-Paraguai; Fedevivienda - Colombia; Senavipo-Secretaria Nacional de Vivienda Popular-Chile; UMM/SP- Brasil

*territorialmente separadas, é vital na busca de um trabalho comum com objetivos concretos, construindo políticas, legislações, práticas autogestionárias.*

Até aqui reconstruí a história do CAAP desde a sua fase embrionária quando se constituiu como Equipe de Habitação da Associação Comunitária de SBC, participando nessa entidade junto com outros agentes na formulação de projetos comunitários, que servissem de modelo para as políticas públicas.

Dentre esses, os 3 projetos-pilotos de mutirões habitacionais (Vila Comunitária, Jd. Industrial e Santo André)<sup>41</sup> foram exemplos marcantes da viabilização da proposta autogestionária e de sua implementação em outras regiões de SP. Nessa trajetória foi visto ainda como essa proposta toma concretude na prática dos movimentos de moradia, culminando em políticas públicas no município e no estado de SP. E, por último, situei como se deu a expansão da proposta autogestionária no Brasil e na América Latina, que não foi transportada automaticamente mas, construída a partir da necessidade sentida pelos movimentos de cada local para trocar experiências e fortalecer a luta conjunta.

Baseando-se na vivência adquirida no transcurso dessa história, a equipe do CAAP pôde construir, na prática de atuação junto aos movimentos populares e ao poder estatal, uma metodologia, que reflete a concepção e os princípios adotados pelo CAAP na construção de sujeitos históricos em programas habitacionais autogestionários. Esta metodologia será analisada no capítulo 3, a seguir.

---

<sup>41</sup> Ver anexo 7 (Fotos)

### CAPÍTULO 3

## **METODOLOGIA DE AÇÃO DO CAAP NA CONSTRUÇÃO DE SUJEITOS HISTÓRICOS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS AUTOGESTIONÁRIOS**

*Cada tijolo que eu colocava a casa crescia e eu também, aprendi coisas que eu não sabia, hoje tenho competência para acompanhar uma luta, a minha cabeça foi abrindo e de muitos aqui que participaram dessa batalha. Esse mutirão deu para nós noção de política, uma política que nós entendemos que é melhor, que nós discutimos na nossa língua com os técnicos, com os homens do poder, com todos que ajudaram. Valeu muito, se tivesse que começar outra vez eu topava. Agora é continuar lutando para conseguirmos novos mutirões para quem ficou na favela, temos que somar com eles e fazer mais lutas, os direitos de quem não tem só chegam quando a gente se entende, se une e vai à luta. (Mutirante da Associação Jardim Industrial)*

Neste capítulo retomo o momento histórico em que se insere a prática do CAAP e algumas concepções de Gramsci e de Sader já mencionadas no capítulo 1, agora com o objetivo de abordar a metodologia de ação do CAAP.

A experiência desenvolvida pela equipe interdisciplinar do CAAP com os mutirões habitacionais permitiu a construção de uma metodologia de ação, em que cada profissional, no seu campo de especialidade produziu conhecimentos acerca do objeto de trabalho. A diversidade de olhares sobre o mesmo objeto possibilitou a pluralidade de contribuições para uma compreensão mais correta da realidade habitacional.

Perpassando pelos cenários e conjunturas da sociedade em seu todo, o fio condutor do CAAP foi sempre o de desenvolver um trabalho educativo e político de resposta às necessidades dos grupos de baixa renda, numa perspectiva crítico-histórica que leve à transformação dos sujeitos populares em cidadãos plenos.

No processo de conquista de seus direitos, os movimentos populares, no final dos anos 70 e inícios da década de 1980, com a anistia política e a vitória da oposição para o governo estadual em São Paulo, tomam novas dimensões. Forjados em seus objetivos políticos de denúncia da ditadura militar, colocavam em pauta, não apenas a reivindicação de direitos (educação, moradia, saúde, etc.) a serem supridos pelo Estado, mas também sua própria participação e responsabilidade na promoção desses direitos na perspectiva de uma formação cidadã.

Principalmente em São Paulo, foram várias as “manifestações de um comportamento coletivo de contestação da ordem vigente” (Sader, 1988: 30): os movimentos populares da periferia de São Paulo que constituíram o Movimento do Custo de Vida<sup>42</sup>, as correntes sindicais contrárias à tutela oficial; as Comunidades Eclesiais de Base; as greves de 1978; a formação do Partido dos Trabalhadores.

Tratava-se de movimentos que lutavam por sua autonomia: “era o novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos; eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada” (Sader, 1988: 35).

Como concluía Sader (1988: 36) era a “emergência de uma nova configuração das classes populares no cenário público”. Nesse sentido, uma nova visão de luta pelo direito à cidadania torna-se um marco que forja os movimentos sociais urbanos, que após um longo período ditatorial saem do silêncio imposto para reivindicar direitos sociais básicos e propor novas formas de participação na sociedade.

---

<sup>42</sup> O movimento contra o aumento do custo de vida se originou dos clubes de mães, principalmente, e demais grupos de base (associações de bairro, grupos de jovens, comunidades de base, de educação popular, de moradores de loteamentos clandestinos, etc.) que se mobilizaram numa campanha de arrecadação de assinaturas (chegaram a 18.500 em 1976 com 70 clubes de mães) por meio de um abaixo-assinado de contestação à situação econômica. Os integrantes desses movimentos se politizaram num processo gradativo, rejeitando as formas instituídas de “fazer política” criando uma nova idéia de política emergida de uma experiência coletiva, que os conformavam como “novos sujeitos coletivos” (Sader, 1988: 221).

Tratava-se de incluir novos conteúdos a essa participação, que centralizava na autonomia a sua expressão maior. Os sujeitos desses movimentos, desconfiados das instituições políticas e suas mediações, buscavam uma nova forma de fazer política forjada em conhecimentos advindos da prática vivenciada, ampliando a sua experiência de participação nos espaços públicos.

A esse respeito, Marilena Chaui, no prefácio ao livro de Sader, aponta:

As chamadas classes populares passaram a fazer parte da cena histórica, não como atores desempenhando papéis pré-fixados, mas como sujeitos criando a própria cena através de sua própria ação e, com isso, “constituíram um espaço público além do sistema da representação política” permitida, ou seja, o espaço da participação cívica e trabalhista (in: Sader, 1988: 15).

Portanto, a cidadania aparece como um elemento novo no dia-a-dia dos movimentos sociais que demandam um diálogo com o Estado para pleitear direitos e participação nas decisões relativas aos interesses coletivos e individuais do grupo social que representavam.

Estes mecanismos de participação e intervenção por parte de atores sociais heterogêneos inauguravam uma nova era de direitos na sociedade brasileira, em que emergem “os novos movimentos sociais” que se mobilizavam em torno da efetivação e garantia de seus direitos básicos de vida, rejeitando as relações subordinadas e de tutela por parte do Estado, criando uma nova cultura participativa.

Os movimentos que, até então, haviam experimentado apenas uma postura de confronto em relação ao Estado ditatorial, nesse momento, para levar a efeito essa proposta que se desenhava como novidade, em termos de participação na negociação e gestão das políticas estatais, sentem necessidade de capacitar técnica e politicamente suas lideranças para ocupar esse novo espaço.

Nesse sentido buscam o apoio de sujeitos externos (Igreja Católica, militantes políticos, intelectuais, e assessorias técnicas), identificados com a sua luta, que pudessem assumir o desafio dessa construção em conjunto. Alguns desses sujeitos que, nas décadas anteriores, desempenhavam o papel de agentes de educação popular, apoiando, na

retaguarda, os movimentos sociais, passam a se constituir como agentes específicos no novo desenho institucional democrático.

Dentre esses sujeitos, algumas assessorias técnicas assumem uma maior vinculação com os movimentos de moradia da região metropolitana de São Paulo na formulação de políticas públicas, que aos poucos se estruturam em ONGs para melhor desempenhar essa nova tarefa.

Na América Latina, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) se estabeleciam com caráter de instituições privadas, mas com estrutura e objetivos públicos (sem fins lucrativos), no desempenho de atividades que nem o Estado nem o mercado eram capazes de atender, e a designação “não-governamentais” aparece para não serem confundidas com a esfera dos governos.

Segundo Fernandes (1994: 66 )

A primeira geração de ONGs na América Latina surgiu, via de regra, como uma solução *ad hoc* para uma falta de opções, que se imaginava ser conjuntural no sistema institucional existente – centros de pesquisa que se formavam à margem de universidades submetidas a pressões do Estado autoritário, núcleos de educação popular paralelos ao sistema escolar oficial, grupos de apoio a movimentos sociais emergentes sem conexões com os organismos políticos legais, etc.

Este perfil das ONGs se adequava às reivindicações dos movimentos sociais, centradas na formulação de políticas públicas que diziam respeito às suas necessidades coletivas.

Os anos oitenta presenciaram no Brasil, e particularmente em São Paulo, o surgimento de um tipo especial de ONG com vínculos estreitos a movimentos sociais, ainda que não era explícita essa categorização, apesar de se caracterizar como tal.

Segundo Gohn (1997), as ONGs em geral se classificam em caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas e, dentre estas, são as cidadãs que no Brasil tiveram uma presença maior nos movimentos<sup>43</sup>.

Estas ONGs foram aos poucos assumindo as responsabilidades de intermediadoras dos movimentos populares junto a órgãos governamentais e, por essa via, propuseram-se atuar na formulação de políticas públicas e a funcionar como agentes de democratização.

É neste perfil de ONG cidadã que se enquadra tanto em suas origens como em sua estrutura e funcionamento, o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP).

Desde a sua fundação, o CAAP se concebe não como um órgão de substituição às funções do Estado. Ao contrário, toda a sua prática é marcada pela forma de parceria com que vem construindo a sua relação com os movimentos de moradia especificamente. É muito freqüente nas apresentações dos mutirantes assessorados pelo CAAP dizerem que *o CAAP é muito mais que uma assessoria, é uma 'parceira'*.

Nesta frase está implícito que a atuação técnica é necessária, mas, ainda é mais valorizada a identificação de objetivos, o situar-se no mesmo campo de luta.

A postura que o CAAP assume é de que as políticas sociais devem ser implementadas pelo Estado, priorizando a dimensão da participação popular. Nesse sentido, de forma horizontal, compartilha com os movimentos de todas ações e decisões necessárias à consecução das propostas. Há um engajamento das partes envolvidas, respeitando-se os papéis que cada uma desempenha nesse processo. Trata-se de uma co-responsabilidade na construção de um social mais justo, elaborando-se políticas de interesse público.

Não é minha intenção aqui fazer uma análise aprofundada dos fundamentos teóricos que embasam as noções de Estado e Sociedade Civil presentes nas concepções que alicerçam o trabalho do CAAP e mesmo esta reconstituição histórica aqui apresentada.

---

<sup>43</sup> Waldemar Oliveira Neto "considera as ONGs, canais de participação das camadas médias da sociedade que exercem atividade na esfera pública, traduzindo interesses e demandas populares em arenas sociais de conflitos" (apud Gohn, 1997: 60).

Penso, no entanto, que elas se aproximam das concepções do grande pensador italiano Antonio Gramsci<sup>44</sup>, que retomo aqui em alguns pontos.

Os trabalhos de Gramsci escritos nas primeiras décadas do século XX, costumam ser vistos como um marco a partir do qual se compreende melhor o funcionamento da moderna sociedade ocidental e de seu complexo aparelho de Estado.

Um dos pontos centrais de sua obra reside em explicar o papel e o lugar da sociedade civil no exercício do poder político, social e cultural. Ao analisar a sociedade italiana e europeia em geral, estudou a complexidade das instituições mediadoras que compõem a sociedade civil (sindicatos, partidos, instituições educacionais, associações profissionais, meios de comunicação de massa, etc.) considerados como aparelhos privados de hegemonia.<sup>45</sup>

As bases desta sua concepção de sociedade civil foram brevemente mencionadas no Capítulo 1. Quanto à noção de Estado, segundo alguns comentaristas de Gramsci, há textos em que ele o concebe numa visão restrita, de sociedade política apenas. Para outros, as dificuldades enfrentadas na ação política pelo movimento operário e popular no ocidente europeu, levaram Gramsci a considerar que elas decorriam de “uma compreensão incompleta do Estado”, o qual não podia mais “ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo”, mas devia abranger toda “a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores” (Semeraro, 1999: 75).

É uma concepção de Estado ampliado que está presente nas formulações do CAAP, aliás, desde suas origens. Entendendo, também que é na constituição da sociedade civil, assim como a concebe Gramsci, que toma corpo a iniciativa e a capacidade política de classes sociais ocupadas em fazer prevalecer uma hegemonia que irá dar forma a instituições econômicas, culturais e educativas, embriões da nova sociedade política.

---

<sup>44</sup> Antônio Gramsci (1891-1937), um dos maiores teóricos do marxismo do século XX, nasceu na Sardenha (Itália), desenvolveu suas principais atividades políticas em Turim e foi um dos fundadores do Partido Comunista Italiano (PCI). Encarcerado em 1926, quando o regime fascista de Mussolini se consolidava na Itália, permaneceu preso até a sua morte e foi na prisão que a maior parte de sua obra foi escrita. Sobre a vida de Gramsci, ver Simionato (1999: 21-29).

<sup>45</sup> Hegemonia, para Gramsci, significava basicamente a direção intelectual e moral de uma sociedade.

Do ponto de vista das classes sociais oprimidas e dominadas, a construção destes novos espaços de poder, que não dispõem de instrumentos de coerção, apenas se realiza pela “participação política das massas, desenvolvendo seu protagonismo ativo e consciente”, “onde os cidadãos se percebem como componentes plenamente integrados numa coletividade e se movimentam por razões de liberdade e participação”. Suas atividades, portanto, estão voltadas para fazer surgir, “no invólucro da sociedade política uma complexa e bem articulada sociedade civil, na qual o indivíduo aprende a se governar autonomamente” (Semeraro, 1999: 93-94).

Os movimentos políticos e sociais que então se desenvolviam na região metropolitana de São Paulo, no período em estudo, adquiriram maior importância quando os sindicatos metalúrgicos do ABC romperam os limites institucionais e promoveram greves que atingiram o centro da indústria automobilística do país.

A força e o impulso destas greves fizeram com que despontassem lideranças que impulsionaram movimentos sociais autônomos que surgiam à margem dos partidos e das demais instituições políticas existentes. A vida política adquiria um conteúdo novo, jamais experimentado antes. Esse clima favorecia as iniciativas de criação de novas formas de organizar a vida coletiva, construindo associações e organismos que irão formar a incipiente sociedade civil organizada no país.

### **3.1 – O CAAP: gênese e desenvolvimento**

O CAAP se constituiu a partir de um grupo de profissionais e lideranças comunitárias que se articularam, em 1983, em torno da idéia de construção do primeiro mutirão autogestionário no ABC paulista. Esses agentes traziam consigo uma larga experiência e identificação de luta junto às camadas populares apoiados no ideal de construção de uma sociedade mais justa.

O histórico e toda evolução da experiência do CAAP já foram descritos e analisados no capítulo anterior. Para que se tenha uma compreensão mais global de sua ação apresento em seguida alguns conceitos que forjam os seus princípios.

## **Princípios**

As idéias que nortearam a constituição do CAAP e marcaram o sentido de sua existência nasceram de experiências realizadas junto a comunidades socialmente marginalizadas contribuindo no seu processo de transformação em sujeitos políticos coletivos, ativos e autônomos na resolução de seus problemas básicos de moradia, envolvendo, igualmente, outros aspectos centrais da cidadania: a educação para a vida comunitária e a consecução de projetos para a melhoria da renda familiar.

Permeando todas as suas atividades, o CAAP tem como horizonte a construção de um movimento social sólido por meio de ações que estimulem a vida comunitária e apontem para uma sociedade aberta e inclusiva, justa e solidária.

Suas atividades são desenvolvidas segundo um plano que pretende gradativamente dar conta da totalidade da vida social, abrangendo a casa, a saúde, o estudo, o transporte, a arte, a família, os valores, as leis e as formas de instituir todos esses cenários de forma dialeticamente articulada.

Trata-se, assim, de apoiar a construção de um movimento capaz de participar ativamente na gestação de outro projeto social solidário, um projeto que vai sendo pensado e construído coletivamente. O essencial desse tipo de ação comunitária é que ela seja efetivamente uma luta que se insira criticamente no interior de um movimento capaz de construir no seu dia-a-dia uma sociedade solidária e não se caracterize tão somente como mais uma engrenagem da sociedade capitalista.

Tendo como eixo de suas atividades a produção coletiva da habitação, o CAAP desenvolve um intenso e sistemático trabalho de apoio à organização da população de baixa renda, na luta pelo acesso a um dos seus direitos básicos, a moradia. Trata-se de apoiar esses setores para que conquistem coletivamente seus direitos de cidadania, para que ajam como sujeitos ativos na construção de uma sociedade mais justa, através da resolução concreta de seus problemas.

Nesse contexto, o encontro entre as ONGs e os movimentos sociais urbanos vai se construindo sobre um ideário autogestionário, no caso do CAAP, de democratização da

sociedade brasileira, em que ambas as partes participam com as suas experiências e formas de pensar e ver o mundo, apontando para uma nova visão de luta pelo direito à cidadania.

O CAAP baseia-se no conceito de Sujeito Coletivo colocado por Eder Sader para descrever os efeitos desejados sobre a subjetividade daqueles que participam das atividades desenvolvidas por ele. A idéia de sujeito coletivo é apontada “no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”, afirma Sader (1988: 55).

Os movimentos populares, que no início dos anos 80, particularmente no ABC paulista, se organizavam em torno da luta pela moradia, adquirem a feição de sujeitos sociais. Antes dispersos e individualizados, passam a se identificar mutuamente em seus objetivos, a decidir e agir coletivamente.

A concepção que o CAAP tem do espaço do mutirão vai mais além do aprendizado da construção, por implicar um processo de construção da cidadania e, nesse sentido, concorda com Dagnino quando afirma que

a nova cidadania requer (e até é pensada como sendo esse processo) a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania de baixo para cima. Esta nova cidadania se constitui, também, enquanto uma proposta de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis. (...) é um processo de transformação das práticas sociais enraizada na sociedade como um todo”. (Dagnino; 1994 : 108-109).

Trata-se agora de conceituar uma nova forma de cidadania<sup>46</sup>, aquela que deixa de ser passiva, outorgada pelo Estado, impregnada da idéia de favor e tutela, para se tornar ativa e que se constrói a partir de um processo de criação de direitos e que exige a participação popular, como enuncia Benevides (1991: 20): “Essa cidadania ativa supõe a

---

<sup>46</sup> Vários autores trabalham com essa idéia de “cidadania ativa” destacando-se dentre outros: Benevides (1991), Covre (1991) e Dagnino (1994).

participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”.

O CAAP entende que a luta pela moradia se torna um processo de construção histórico em que o indivíduo, antes com uma visão nem sempre crítica e articulada da realidade, passa a se ver e a agir como sujeito ativo e participante de sua história, desenvolvendo agora sua crítica em relação ao poder público e se aproximando de uma esfera de discussão antes desconhecida e inacessível.

Passa a entender o outro também como sujeito de uma mesma luta, e assim vai conquistando seu espaço de direitos. E, com base nessa “nova noção de cidadania organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre a cultura e a política” (Dagnino; 1994:104).

O CAAP trabalha com o conceito de autogestão como sendo,

a gestão própria e autônoma dos envolvidos num processo produtivo, sem intermediários, de todos os recursos necessários (humanos, materiais, financeiros, técnicos, etc.) para o empreendimento, otimizando a capacidade da população e as suas habilidades (CAAP, 1996).

O CAAP trabalha buscando ampliar a discussão da autogestão para além do contexto de gestão da produção da moradia, abordando outros aspectos da vida, no exercício contínuo de cada integrante do mutirão entender seu papel de cidadão na sociedade em geral.

Nessa lógica, “o mutirão habitacional, é a forma de executar as unidades habitacionais ou obras de infra-estrutura através da mão-de-obra dos próprios interessados que trabalham coletivamente” (CAAP, 1996), traduzindo-se numa prática de gestão popular quando é adicionado o caráter autogestionário.

Trabalha com o conceito de “mutirão autogestionário” para definir como o processo no qual a organização comunitária (Associação ou Cooperativa) contribui com a sua mão-de-obra gratuita, mas também e fundamentalmente com a gestão do empreendimento,

participando e decidindo sobre o processo como um todo, diferenciando-o de outros mutirões geridos pelo Estado.

Dessa forma, busca garantir a criação de uma alternativa de gestão e de organização popular que antecipa a construção de uma prática cidadã. Nesse sentido, as lutas dos Movimentos de Moradia também fazem parte do processo de conquista da cidadania, no seu novo significado, “do direito a ter direitos” (Dagnino; 1994: 107).

Os movimentos de moradia, atuando como sujeitos sociais, vão construindo uma esfera pública através de sua ação e de sua proposta, tentando publicizá-las e confrontá-las com outras propostas do Estado ou de outros setores da sociedade, viabilizando posteriormente os consensos.

### **O modelo<sup>47</sup> autogestionário**

Foi na somatória das primeiras experiências dos mutirões como projetos-piloto que se delineou a conformação da proposta autogestionária, que se insere no processo de construção da “esfera pública não-estatal”, conceito utilizado por diversos autores.<sup>48</sup> Trata-se da implementação de uma política de interesse público fora do aparelho do Estado, ainda que a presença deste se faça pela necessidade de financiamentos.

A autogestão dos empreendimentos habitacionais com apoio público é uma nova forma de gerir as políticas públicas e sociais, é a gestão pública não-estatal, que se constitui, por vezes, como “uma alternativa à ineficiência da gestão estatal e à privatização proposta pelo modelo anti-social do neoliberalismo” (Bonduki;1996: 12)

Essas são algumas concepções inerentes ao modelo autogestionário, implantado nos programas habitacionais conquistados pelos movimentos de moradia da região metropolitana de SP, expandindo-se posteriormente em outros estados.

---

<sup>47</sup> Sabemos das implicações do conceito de modelo. No entanto, é sob essa denominação que ficou conhecida a proposta metodológica autogestionária desenvolvida pelo CAAP, daí sua manutenção neste trabalho.

<sup>48</sup> Ver Fernandes (1994); Raichelis (1998); Genro (1995); Wanderley (1996).

Esse modelo foi se delineando na luta pela autogestão na produção da moradia; os primeiros movimentos organizados em torno desse princípio buscavam um meio de interlocução com o Estado para conseguir realizar os seus interesses, encontrando nas assessorias técnicas, parcerias confiáveis para a formulação de alternativas de políticas públicas.

Assim se conformou a junção dos três agentes que constituem esse modelo, e que participam do empreendimento coletivo, a saber:

*O Agente Promotor ou Executor:* que é uma Associação Comunitária, ou outra forma jurídica, que escolhe ou reivindica o terreno, discute o Projeto urbanístico-arquitetônico com os técnicos, executa a construção das unidades habitacionais e equipamentos comunitários por mutirão, administra todos os recursos (materiais, humanos, técnicos, financeiros, solidários), organiza o convívio posterior das famílias por meio de propostas permanentes para melhorar a qualidade de vida e a condição social das pessoas.

Algumas considerações são pertinentes a esse “agente” desde o momento que foram iniciados os projetos-pilotos: há uma grande resistência do poder público em aceitar as Associações como promotoras do empreendimento, por um lado argumentam que “a população não tem capacidade de gerir recursos e administrar o empreendimento”<sup>49</sup>, por outro sentem a perda de seu papel de controle ao dividir uma parcela de poder com as comunidades organizadas, restando-lhe o papel de normatizador e fiscalizador.

Como apontou Bonduki, em palestra apresentada na Escola Politécnica, (1996: 6)

As correntes mais estatizantes vêem a autogestão como uma maneira do Estado abrir mão de suas responsabilidades, jogando nas costas do cidadão funções que são estatais, enfim, de reduzir o Estado; quando a autogestão é associada ao mutirão, a questão então se agrava, pois novamente se levanta a antiga concepção de que o mutirão é sobretrabalho.

---

<sup>49</sup> Fala do Diretor da CEF na mesa de negociação com representantes do movimento de moradia de SP, em 27/8/90.

Em contrapartida, continua Bonduki, na mesma palestra, “as correntes mais conservadoras, não estatizantes, vêem o perigo do fortalecimento da sociedade civil e dos movimentos organizados na criação de estruturas produtivas não estatais, que ocupariam espaço da iniciativa privada capitalista”. (Bonduki, 1996: 6).

Na verdade, o que se coloca como questão de fundo é o poder de coerção do Estado, que se sente ameaçado pela autonomia dos movimentos populares. Contribuir com essa autonomia é abrir espaço para a representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas; este é um embate permanente entre os movimentos de moradia e o poder público na trajetória de suas lutas e conquistas.

As comunidades organizadas já demonstraram, principalmente quando a autogestão na habitação se tornou uma política pública, que são capazes de dar respostas eficazes no desempenho de seu papel de agentes promotores.

*O Agente Financeiro* e de supervisão técnica é que financia as edificações, a infraestrutura urbana e o terreno (em alguns casos) e controla a execução das obras. Este agente público, situa-se em alguma das esferas de governo (municipal, estadual ou federal).

A reivindicação do financiamento público, pode-se dizer é o ponto nodal do modelo em pauta, porque coloca em questão as relações dos movimentos com o Estado; é quando se dá o principal embate com os órgãos governamentais.

A iniciativa da produção de moradia autogestionária, que não significa autosustentável, necessita de recursos financeiros, para a sua consecução, que não se consegue fora da esfera estatal. É no processo de negociação com o Estado que os movimentos vão auferindo esse direito, o que não se faz, muitas vezes, sem conflitos, tensões e radicalizações de posturas. Exigir que o Estado cumpra esse papel é contribuir para a construção de uma nova esfera de participação democrática, em que haja transparência nas relações entre o público e o privado. A luta do movimento por sua autonomia é garantida pela gestão e controle da comunidade organizada sobre o programa habitacional que reivindica.

Estudando os movimentos populares, inclusive aqueles que se encontram no âmbito deste estudo, Gohn elucida essa análise:

os movimentos populares estudados reconhecem a importância de interagir com o Estado, de pressioná-lo por obtenção de verbas, de redirecionar a máquina estatal para questões sociais. E mais, procura-se criar no processo de atuação estatal, visando atender as demandas populares, uma correlação de relações que venham a favorecer os interesses populares e a participação do movimento, em detrimento das empreiteiras e demais interesses particulares. (Gohn, 1991: 177).

No sentido de reafirmar a capacidade autogestionária dos movimentos organizados frente aos agentes financeiros, a assessoria técnica junto às lideranças estimula como princípio da proposta a responsabilidade e o correto uso do dinheiro público, reduzindo os custos sem detrimento da qualidade dos materiais e dos serviços executados.

Outro componente dessa postura é a transparência na prestação de contas que também se constitui um princípio dos movimentos de moradia, sendo realizada do ponto de vista físico e contábil, evitando-se qualquer possibilidade de desvio dos recursos.

As assessorias técnicas, as lideranças e demais agentes, entendem que essa postura séria, honesta e responsável é fundamental para que a opinião pública, autoridades e sociedade em geral, tomarem-se favoráveis à proposta autogestionária e pelos recursos públicos.

*O Agente de Assessoria Técnica (as Ongs)* é constituído por uma equipe multidisciplinar de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais e outros profissionais, que executa os projetos urbanístico e arquitetônico, acompanha as obras por mutirão, assessoria no gerenciamento dos recursos e, permeando todas estas atividades, desenvolve junto à comunidade projetos socioeducativos destinados a estimular a formação de uma cultura política nova, participativa e cidadã.

A autonomia das assessorias técnicas face ao poder público, é ponto prioritário para o Movimento. Esse aspecto foi e continua sendo incisivo para a consolidação dos programas habitacionais autogestionários, na medida em que as assessorias disponibilizam

uma interlocução que tem como eixo central o seu saber científico, suas informações, seus instrumentais de análise colocados a favor do movimento, bem como as informações necessárias ao envolvimento de todos os atores no processo de conquista da moradia como um todo.

Mais do que colocar sua capacidade a serviço da população excluída, esses técnicos ao representar os reais interesses de uma das classes constitutivas do capitalismo, nesse caso, as classes subalternas, tendencialmente, poderiam ser considerados como “intelectuais orgânicos” que “se distinguem pela sua especialização técnica, pelo hábito de trabalho coletivo, pela nova disciplina de trabalho” (Beired, 1998: 128) que vai contra “os hábitos do diletantismo, da improvisação, das soluções oratórias e declamatórias”.<sup>50</sup>

Ora, essa postura, por vezes emergente para alguns técnicos, não se faz sem tensões e conflitos, oriundos mesmo das contradições de sua origem de classe, que são superadas, gradativamente, no avanço de seu engajamento na prática junto às lutas populares.

Na medida em que se identificam com a construção de um projeto de criação de uma sociedade baseada em novos valores, que venham ao encontro das reais necessidades dessa população, esses intelectuais estão contribuindo na luta pela hegemonia da classe a que estão servindo.

É importante ressaltar que as posturas aqui colocadas dependem, intrinsecamente, da opção política dos técnicos, que no desempenho de suas funções intelectuais pode se colocar a favor de uma das classes fundamentais (a burguesia ou o proletariado). Ao se colocar como um intelectual orgânico a serviço das forças populares emergentes estão orientando a sua atuação profissional no sentido de reforçar as propostas e objetivos destas, dentro dos limites impostos pelas condições históricas determinadas.

À medida que técnicos e população constroem em conjunto as propostas para serem apresentadas ao poder público, participando das negociações, das pressões e manifestações, vão se conhecendo mutuamente e angariando confiança, rompendo com a dicotomia entre

---

<sup>50</sup> A. Gramsci, *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, p.6-7 citado por Beired (1998).

“doutores” e “povo”. É um processo coletivo de aprendizado e de conhecimento que se aprofunda na prática cotidiana.

A assessoria técnica trabalha com a população na direção de uma nova concepção de política pública que inclua a participação popular na gestão e controle da ação estatal. Trata-se de superar a visão da relação entre Estado e Sociedade civil como pólos estanques em favor de uma visão mais dinâmica de relações de complementaridade e interdependência, reconhecendo-se os limites das especificidades e autonomia de ambas as partes.

Esse enfoque supera radicalmente o modelo centralizador presente nas políticas de habitação do país, tenta implementar uma nova proposta que inclua a população demandatária não como público-alvo, ou seja, como objeto dos programas governamentais, mas como sujeito autônomo, entendendo-o como “aquele que não é livre de todas as determinações externas, mas que é capaz de reelaborá-las em função daquilo que define como a sua vontade” (Sader, 1988: 56), ou seja, é aquele que propõe, concebe e resolve coletivamente as questões ligadas ao projeto e à produção da moradia.

Nessa medida, os agentes de assessoria técnica, constituídos ou não como ONGs, autônomos<sup>51</sup> do poder público, e assumidos pelos movimentos, desempenham um papel preponderante no desenho do modelo em pauta, porque representam um potencial de atuação maior do que os aparelhos burocráticos e agregam uma dimensão de comprometimento ético-ideológico, fundamental na relação de parceria com o movimento.

### **3.2 - Metodologia de Ação do CAAP**

Em base aos pressupostos teóricos referentes à autogestão apresentados anteriormente, construiu-se uma metodologia de ação desenvolvida pela equipe de técnicos

---

<sup>51</sup> Os profissionais das ONGs e/ou das assessorias técnicas não possuem nenhum vínculo contratual com o órgão financiador, a fonte de sua remuneração advém de um percentual embutido no financiamento repassado à Associação, que contrata a Assessoria técnica.

formada por arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos do CAAP, por meio de um trabalho interdisciplinar, em que a construção do “social” é uma tarefa coletiva, contudo, resguardando-se as atribuições particulares à cada profissão.

A atuação dos assistentes sociais contribuiu para distinguir o CAAP, como assessoria técnica das demais, desde a sua fase embrionária, no sentido de entender que esses profissionais detêm conhecimento e metodologia adequados para desenvolver o trabalho social. Entende-se que o assistente social é “um intelectual que contribui, junto com inúmeros outros protagonistas, na criação de *consensos* na sociedade”, ...em torno dos interesses das classes subalternas...contribuindo ...para a criação de uma contra-hegemonia no cenário da vida social”. (Iamamoto; 1998: 69)

Tradicionalmente, os assistentes sociais, afirmaram-se como profissionais vinculados às instituições estatais ou privadas, envolvidos na implementação de suas políticas sociais. Nos últimos anos a profissão vem trabalhando nos seus fundamentos teórico-metodológico-ético-políticos na construção da cidadania com vistas à democratização das relações sociais

O Assistente social vinculado profissionalmente a uma ONG, é, em certa medida um fato novo, uma vez que a sua institucionalização também se dá a partir da década de 80, dentro de uma conjuntura de redefinição das relações entre Estado e Sociedade civil.

O caráter de profissional autônomo inserido numa ONG lhe permite uma margem de liberdade de atuação no exercício de suas funções, no limite da concepção que cada entidade possui sobre a função desse profissional.

O assistente social que integra uma Ong participa, em geral, da definição da proposta da mesma, assim como da elaboração da metodologia de trabalho, ou no mínimo adere à sua concepção.

Talvez, o aspecto mais significativo seja o de poder intervir na elaboração da política social participando em conjunto com os movimentos sociais da discussão sobre uma nova forma de conceber e gestar as políticas na interlocução direta com o poder estatal.

Na direção de construir junto aos movimentos uma cultura participativa, abrindo canais entre o público e o privado, entende-se que o Assistente Social

é tido como o profissional da participação, entendida como partilhamento de decisões, de poder. Pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas e programas, socializar informações, alargar os canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública. (Iamamoto, 1998: 78)

Nesse sentido, para atingir os objetivos do trabalho, de organização e de formação da população, abrangendo duas dimensões: a construção da casa com qualidade e baixo custo e a formação da cidadania, o CAAP priorizou a inserção de profissionais, capacitados tecnicamente e comprometidos ideologicamente com as classes populares e com uma política democrática.

O trabalho de organizar as famílias integradas às Associações de Construção Comunitária para a construção de unidades habitacionais pelo sistema de mutirão é entendido como um campo de aprendizado e de abertura a novos valores: ajuda mútua, cooperação, solidariedade, etc.

O despertar desses valores, por si só, no entanto, não é suficiente para o processo de crescimento da consciência crítica, e, nem automaticamente, transforma o comportamento das pessoas.

A consolidação desses valores passa pelo desenvolvimento de um processo educativo que tem por objetivo principal exercitar as pessoas em novas formas de relações, antes ainda não experimentadas, na perspectiva de construção de um novo projeto societário. Este projeto implica na reconstrução de um novo homem e na superação das formas de relações hoje existentes, baseadas na competição, na vantagem, no consumo, no “ter mais”.

As características inerentes ao mutirão habitacional, como a horizontalidade no trabalho, a apropriação de novos conhecimentos, a forma cooperada, etc. podem se tornar

elementos significativos para o entendimento das perversas conseqüências provocadas pelas formas de produção capitalista.

A incorporação da autogestão ao mutirão habitacional, que o diferencia de outros já produzidos, provoca uma nova forma de gestão, que sugere, estimula e consolida a participação popular, dependendo de onde e como implantá-lo.

É nesse caminho que se insere o trabalho do CAAP. Conforme apontou Benedito Barbosa (Coordenador Executivo da UMM) em entrevista realizada em 7/7/2000,

*O CAAP não se propõe ser somente uma assessoria técnica para os mutirões, deu um passo à frente. Primeiro: o CAAP foi pioneiro na forma de assessorar, dele saíram outras propostas baseadas no modelo que ele construiu com o movimento. Segundo: o CAAP é uma ONG que vai além da posição de uma assessoria pura e simplesmente de só fazer projeto, faz propostas de inovação tecnológica e inova na organização dos mutirões. O CAAP pensa a assessoria de forma mais completa, vai além da casa, nas diversas fases do projeto estabelece várias interfaces: na relação com o movimento, com as famílias que estão desempregadas, promovendo projetos de emprego e renda. Também se caracteriza pelo trabalho social junto aos mutirantes e na articulação da mulheres valorizando o seu papel na obra e nas discussões gerais, e abordando questões de gênero.*

Alguns aspectos contidos nessa entrevista foram sistematizados pelo CAAP na sua metodologia<sup>52</sup> de ação estreitamente ligada com a prática, que obedece à cronologia das fases de trabalho dos técnicos junto às Associações.

O detalhamento das 4 fases de trabalho (Formação; Pré-Obra; Obra; Pós-mudança) que integra a metodologia<sup>53</sup> será apresentado em texto anexo devido à sua extensão, cabendo aqui a apresentação dos objetivos e das atividades relevantes, correspondentes a cada uma das fases, que foram desenvolvidas em todos os mutirões. Cabe salientar que as características inerentes aos diversos programas habitacionais (“Prohap”, “Paih”, “Funaps-

<sup>52</sup> Integrei pessoalmente a equipe que elaborou a metodologia de ação do CAAP (ver anexo 8)

<sup>53</sup> A metodologia será apresentada de forma resumida, porque, por si só poderia ser objeto de uma outra pesquisa.

comunitário”, “Paulista de Mutirão e Autogestão”) exigiram a adaptação de estratégias de ação a cada realidade.

O tempo previsto para o acompanhamento da assessoria junto a uma Associação é em média de 2 anos, e, dependendo dos imprevistos, que geralmente ocorrem, esse prazo é ampliado, a sua elasticidade varia a cada realidade, portanto, uma fase pode se estender mais num caso do que em outro, como exemplificamos na história dos projetos – piloto.

### **Fase de Formação**

As “Associações de Construção Comunitária por Mutirão”<sup>54</sup> tiveram diferentes origens, como já abordado no capítulo anterior. Algumas já se encontravam legalmente constituídas oriundas dos movimentos regionais de SP (Leste I; Oeste; Sul; Sudeste etc.), e outras se formaram com o acompanhamento da assessoria técnica.

Essa etapa de constituição quando as associações se formam juridicamente, é o primeiro momento de passagem do interesse individual para o coletivo, quando os associados começam a perceber que deverão autogerir todo o processo do empreendimento.

Nessa fase, os Assistentes sociais desempenham um papel preponderante. Abordam primeiramente às lideranças, por meio de oficinas, treinamentos, seminários, etc. Em seguida ampliam sua atuação com todos os associados organizados em grupos. Temas como a representatividade, controle, decisão, participação, instrumentos, são discutidos com os grupos.

Os técnicos têm por objetivo nessa fase, trabalhar as pessoas (futuros mutirantes) para ultrapassagem do estágio de aglutinação em torno da reivindicação-alvo (a casa) ampliando a consciência de sua organização e autonomia, agora enquanto grupo.

---

<sup>54</sup> A sigla ACCM foi construída a partir do 1º mutirão autogestionário a “Vila Comunitária”(relatado no capítulo 2) e se tornou a marca da maioria das Associações que integram os movimentos de moradia do ABC; poucas mudaram, agregando outras palavras à nomenclatura para designar seus objetivos, exemplo “por melhorias de habitação”, outras retiraram “por mutirão” com a pretensão de abrir a possibilidade de criar outra Associação “por auto-construção” (o caso da ACC de Sto. André), “associação de moradores”, “associação de trabalhadores sem terra”, “união” Infelizmente até mesmo Associações com fins espúrios também se utilizaram dessa sigla com o objetivo de explorar a população.

Gradualmente irão se apropriando dos passos a serem percorridos até a construção das unidades habitacionais.

É um processo de permanente discussão, quando os integrantes da Associação tomam consciência de que a sua luta não pode ser individual, e que devem estar articulados ao coletivo maior o Movimento regional de moradia, a UMM<sup>55</sup> - que congrega várias Associações, entendendo que, assim, a sua reivindicação se tornará muito mais expressiva e visível na sociedade.

Um diagnóstico participativo é construído conjuntamente e, nessa etapa aprofunda-se o conhecimento sobre as famílias, por meio de um levantamento de dados sócio-econômicos, travando-se discussões coletivas sobre os resultados, e, ampliando-se o universo de conhecimento sobre outros aspectos (religião, etnia, geografia, campo/cidade, etc.).

Nessa fase concentra-se ainda, uma discussão muito enriquecedora sobre a eleição da Diretoria, o Estatuto da Associação e o Regulamento de Obra (em anexo), que não devem ser entendidos apenas como instrumentos burocráticos exigidos por lei, mas como meios de ampliar a discussão, transportando-a para o modelo que temos na sociedade, aludindo-se à Constituição do país e ao regime democrático.

Enfim, é um momento crucial para o grupo incorporar sua constituição como Agente promotor do empreendimento, em parceria com o agente de Assessoria Técnica, para juntos lutarem pelas conquistas necessárias à construção da moradia, num processo de negociação com o poder público, como Agente financeiro.

Nessa relação vão se aprofundando a compreensão da esfera privada e pública, a questão dos direitos e da cidadania.

### **Fase Pré-Obra**

Geralmente de maior duração, essa fase se caracteriza pelo trabalho de mobilização conjunta da assessoria e da associação, com a força do Movimento, para conseguir

---

<sup>55</sup> União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (ver Capítulo 2).

financiamento tanto para a compra do terreno como para a construção das unidades habitacionais.

É quando se estreita a aproximação da população com o poder público, em várias instâncias, compreendendo de perto o funcionamento da burocracia. São muitas idas e vindas aos órgãos públicos até se alcançar os objetivos pretendidos.

É um valioso momento para se refletir sobre o significado das políticas sociais, em especial, a da habitação em todos os seus aspectos (econômicos, sociais, políticos etc.). Temas como reforma urbana e agrária, sistema financeiro da habitação, esferas de governos, ampliam a visão sobre o todo da realidade em que estão inseridos, saindo da micro para a macro compreensão da sociedade, em termos conjunturais e estruturais.

Os técnicos têm um trabalho intensivo de elaboração de propostas e projetos a serem encaminhados aos órgãos públicos. Começam também a organizar o grupo para assumir o gerenciamento da obra. Com o objetivo de descentralizar o poder que, geralmente se concentra na Diretoria ou Coordenação, e de tornar as relações mais horizontais divide-se o total de mutirantes em sub-grupos, elegendo-se dois coordenadores para cada sub-grupo, que juntamente com a diretoria e com outros coordenadores de vários setores da obra (almoxarifado, administração, secretaria, tesouraria, lazer, creche, cozinha, limpeza, cultura e recreação), compõem a Coordenação Geral da obra.

Trata-se de um rico processo de aprendizagem, quando são discutidos o perfil das pessoas para assumirem os cargos, os critérios de integração a cada comissão, exercitando-se o processo de tomada de decisões e o respeito às diversidades.

Os técnicos preparam os grupos para assumirem suas tarefas por meio de oficinas, vivências, dinâmicas, dramatizações, etc., e, em convênio com o Senai realiza-se um trabalho de capacitação da mão-de-obra, para superar a deficiência de especializações necessárias à obra (elétrica, hidráulica, alvenaria etc.).

Nessa fase, em que já há uma maior identificação entre os próprios mutirantes, e destes com os técnicos, inicia-se a discussão sobre dois temas muito presentes nas relações; o machismo e a violência à criança e ao adolescente. Para tratar desses temas, também em

parceria com outras ONGs<sup>56</sup> (SOF, GTPOS, Saúde da Mulher, CES) e outras entidades, realizam-se oficinas de gênero com as mulheres e homens e capacitam-se algumas lideranças para serem multiplicadoras.

Os temas relativos às crianças e adolescentes são escolhidos nos grupos e discutidos em círculos de debates junto aos pais, com palestrantes especializados, bem como, por meio de oficinas com eles próprios. Também a comissão da creche é capacitada para o desempenho de suas funções, apropriando-se de novos conceitos de educação, menos autoritários e conservadores, com vistas à mudança da relação com a criança, por meio de oficinas e visitas a outras instituições.

O interesse pela defesa da criança e do adolescente vai aos poucos amadurecendo e alguns mutirantes e lideranças da UMM passam inclusive a se integrar como membros do Conselho municipal de Direitos e no Conselho tutelar. Dá-se início, assim a um processo de entendimento de que a luta vai além do espaço da moradia.

É importante frisar que todas essas ações, se tornam discussões permanentes durante todo o período da obra.

### **Fase de Obra**

Trata-se da fase mais extensa do trabalho junto à Associação. É um tempo em que se tenta consolidar os princípios da autogestão e colocar em prática a solidariedade, a cooperação, a ajuda-mútua, que desde o início do trabalho são estimulados.

Essa fase se caracteriza como um momento prioritário para as famílias, em que finalmente, o objetivo coletivo se concretiza, dentro de uma dinâmica complexa e difícil, em meio a conflitos, tensões, adversidades, e em que se procura equacionar o prazo determinado para a construção das unidades com as instâncias de participação (assembléias, reuniões, cursos, oficinas, etc.) necessárias para garantir a proposta de autogestão. Há uma

---

<sup>56</sup> SOF (SempreViva Organização Feminista), GTPOS (Grupo de Trabalho e Pesquisa em Orientação Sexual), Saúde da Mulher, CES (Centro de Educação para Saúde).

tensão constante entre o cumprimento do cronograma físico-financeiro e o processo necessário para que o grupo se torne de fato, o sujeito coletivo da história que protagoniza.

Assim, a assessoria ressalta permanentemente a importância, não só de todos os momentos de formação educativa, como das reuniões para a discussão sobre as normas do financiamento do órgão público, a apropriação de custos e qualidade de materiais na obra, a programação das tarefas da mão-de-obra mutirante e contratada, a prestação de contas dos recursos do financiamento e da própria associação, enfim, contribuindo para a compreensão do empreendimento como um todo, numa perspectiva cidadã.

A obra necessita uma direção orgânica que articule administração e execução, de formas descentralizada e participativa; o coletivo deve predominar sobre o individual sendo necessário reforçar a construção do consenso do grupo para alcançar a meta desta fase, qual seja, a conclusão das unidades habitacionais. Esse consenso é regulado por normas aprovadas por todos, referentes ao funcionamento do sistema de mutirão que constam do Estatuto e do Regulamento de obra.

Ainda nessa fase a assessoria contribui para diminuir os conflitos entre aqueles que trabalham na burocracia do mutirão (secretaria, tesouraria, compras) e todos os demais que trabalham diretamente na obra, provocados pelo não entendimento da necessidade dos dois tipos de trabalho, da complementaridade dos mesmos e da importância deles para a redução dos custos das obras. Este conflito é cultural e tem sua base na divisão do trabalho intelectual e manual inerente ao capitalismo e que gera profundas desigualdades sociais.

Os técnicos do CAAP trabalham no sentido de superar essas desigualdades, no espaço do mutirão, admitindo junto com os mutirantes que as diferenças são reais, uns são mais especializados do que outros, uns estão mais capacitados para as tarefas administrativas, outros possuem maior conhecimento sobre a obra. No entanto essas diferenças não devem reproduzir atitudes autoritárias, hierarquias, privilégios, enfim, formas de se relacionar que a perspectiva da autogestão objetiva superar.

Na perspectiva permanente de democratizar a participação de todos nos processos de decisão, construiu-se junto aos mutirantes, um instrumento de avaliação de desempenho

do trabalho das diversas comissões (secretaria, creche, almoxarifado, cozinha ) e dos grupos de obra, durante a construção, que serve para dinamizar as tarefas e fazer permanente a responsabilidade coletiva sobre o empreendimento. Os resultados dessa avaliação incidem numa pontuação final que determinará a ordem da escolha das unidades habitacionais.

Nos últimos meses da obra a assessoria começa a preparar o grupo para a fase seguinte, com vistas à vida comunitária, a partir dessa etapa.

Nos conjuntos verticalizados se dá a discussão sobre o Condomínio, priorizando-se a discussão sobre a forma de gestão e as regras de convívio, que serão legalizadas através de instrumentos próprios, trabalhando-se no sentido de dar continuidade ao processo de autogestão, com a preocupação precípua de que os moradores não se voltem exclusivamente para as suas unidades habitacionais esquecendo o coletivo.

Logo após a ocupação das unidades o grupo como um todo tende a voltar as atenções para a arrumação interna da unidade. Contudo, o processo coletivo continua se fazendo necessário para suprir as necessidades da vida comunitária. A prática tem demonstrado que a organização coletiva é retomada em direção à conquista de novas reivindicações (escola, transporte, infra-estrutura etc..).

### **Fase Pós-Ocupação**

O trabalho da assessoria nessa fase consiste em potencializar algumas iniciativas que foram incipientemente iniciadas e que agora se constituem como meios de consolidar a vida comunitária.. Um exemplo dessas iniciativas é a implantação de algum tipo de unidade de produção (padaria, serralheria, confecção de salgados etc) que tem por objetivo se transformar num projeto coletivo de geração de emprego e renda. Projetos de caráter cultural e educativo (cursos profissionalizantes, artesanais, de informática, de alfabetização de adultos) são implantados nos espaços comunitários que foram utilizados no canteiro da obra.

Para a realização desses pequenos projetos a assessoria busca parcerias de financiamento com entidades doadoras.

Ainda nesse sentido, a assessoria continua orientando uma das tarefas realizadas anteriormente pelas comissões, que se constitui no levantamento dos serviços públicos (escola, posto de saúde, abastecimento etc.) do bairro para que as famílias possam utilizá-los. Este é um processo muito rico porque envolve o grupo numa discussão maior da inserção do conjunto habitacional na malha urbana, levando-o a se organizar em torno de reivindicações e a pressionar os órgãos públicos para atendê-los, prática essa já bem exercitada pelas famílias.

O trabalho da assessoria encerra-se formalmente nessa fase. Porém, pelo vínculo de amizade que se forma e pelas necessidades que ainda persistem, continua por algum tempo participando da vida do conjunto.

É importante assinalar que a assessoria técnica enfrenta uma dificuldade de continuidade do trabalho ao término dessa fase devido ao corte do financiamento por parte do órgão público. Os técnicos remanejam as suas atividades para poder assessorar os projetos novos (que sustentam financeiramente a entidade) e continuar atendendo ao empreendimento que termina pelo menos por um tempo (que varia de 1 a 2 anos) até que o grupo se consolide na fase pós-ocupação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de estudo e de sistematização da prática desenvolvida pelos profissionais inseridos na ONG CAAP contribuiu para o aprofundamento da análise da relação entre o Estado e a sociedade civil, em que a participação popular na formulação das políticas públicas vem a ser um elemento decisivo na mudança dessa relação.

É no marco da retomada dos movimentos sociais dos anos 80, que os movimentos populares de luta pela moradia começam a trilhar um caminho de propostas autogestionárias concretas que posteriormente irão se transformar em política pública.

A trajetória da população na conquista de seu direito de morar mostrou que esse processo se fez, num primeiro momento, num enfrentamento constante com os aparelhos do Estado, conquistando um espaço na cena pública a partir da publicização de suas reivindicações, criando uma nova forma de participar por meio da interlocução com o poder público.

O Estado deixa de ser o único locus privilegiado da política, na medida em que surgem outros cenários com outros sujeitos exercitando a política. O movimento deixa de ver o Estado como inimigo autoritário no exercício de sua prática de contestação, e passa a vê-lo como um espaço de negociação em que começa a se tornar possível a discussão de propostas concretas.

No transcurso da história dos Movimentos de Moradia de SP fica evidenciado como a conquista dos diversos programas habitacionais (Funaps; Prohap; Paih; Paulista de Mutirão e Autogestão) nas diferentes esferas de governo, foi fruto da interlocução com o Estado. Mostra ainda, que, se essa foi uma forma privilegiada pelos movimentos nessa relação, outros tipos de ação – como manifestações, passeatas, acampamentos e ocupações, se fizeram necessárias sempre que o poder público recusou o diálogo. Ressalte-se também que o avanço dos movimentos na conquista de seus direitos depende da correlação de forças presente nas diversas conjunturas políticas.

Os movimentos de moradia, a partir da construção dos primeiros projetos-piloto vivenciaram uma nova forma de gestão, administrando recursos e gerenciando o funcionamento do empreendimento. No processo de negociação com os órgãos públicos passaram a desvendar o funcionamento das instituições, a conhecer a complexidade da máquina burocrática e a desmistificar o “poder instituído”.

São muitos os depoimentos dos mutirantes explicitando, que perderam o “medo” e ganharam a consciência de que como cidadãos têm direitos sobre a “coisa pública”, de que o Estado não é uma instância “privada” dos governantes. A mudança dessa visão assume uma importância vital no avanço do processo de democratização da sociedade.

Significa romper com a visão de Estado e Sociedade como instâncias polarizadas, contribuindo para a apropriação de uma visão dinâmica dessa relação e uma correta compreensão do espaço público. De forma geral, os participantes dessas experiências passaram a rejeitar as relações de favoritismo e de tutela, imputado há anos pela classe política, em defesa de sua autonomia. Contudo, não se pode ignorar que ainda persiste no seio do movimento comportamentos conservadores que se caracterizam pela busca de favores junto aos políticos.

Trata-se, pois, de uma nova compreensão sobre as relações público e privado, que aliás tem estado na pauta de discussão pelos vários segmentos nos últimos tempos, e da qual emana a concepção de um novo espaço social que é público, porque responde aos interesses da maioria, porém não inserido no aparato estatal.

A elucidação sobre as relações entre o público e o privado vai se construindo a partir da vivência prática dos mutirantes nos embates e enfrentamentos para conseguirem as suas reivindicações. Deixam de se enxergar como “focos de piedade sazonais” da elite política para se reconhecerem como cidadãos de direitos.

A prática autogestionária contribuiu para que os movimentos se percebessem como sujeitos de sua história na medida em que, no exercício de sua prática cotidiana, foram coletivizando seus interesses e demandas, criando uma identidade comum em torno da luta pela moradia. Esgotados do papel passivo que as políticas governamentais sempre lhes

atribuíram nos diversos programas habitacionais, os movimentos passam a requerer o status de sujeitos da política de habitação.

Essa mudança ocorre quando os movimentos, na elaboração de propostas e projetos habitacionais, passaram a exigir novas formas de gestão e controle das políticas governamentais.

A assimilação da autogestão nos mutirões não se fez de forma conceitual, mas a partir de uma vivência que se construiu num processo gradual. O fato de as pessoas buscarem um mesmo caminho para resolver o problema da moradia, cria uma identidade comum que vem de dentro de cada um e reforça o sentimento coletivo.

Na medida em que começam a experimentar a construção, a gestão e o controle dos empreendimentos habitacionais autogestionários, exercitam a prática coletiva, transpondo os limites da ação individual na solução do problema habitacional, compreendendo a necessidade de lutar por políticas governamentais que tenham como marca fundamental a participação popular.

A análise de todo esse processo me permite afirmar que a metodologia do CAAP, baseada nessa relação entre o público e o privado, foi facilitadora para a relação do Estado e os Movimentos Sociais.

A mediação realizada pelo agente de assessoria técnica, disponibilizando seus conhecimentos intelectuais e informações básicas, contribuiu para que os movimentos penetrassem nos aparelhos de Estado, entendendo seu funcionamento e debatendo as propostas governamentais.

Ainda, garantindo os meios e instrumentos para os movimentos participarem ativamente da discussão, da elaboração e da execução das propostas e projetos, os técnicos estavam capacitando-os para negociar com o Estado, reforçando o seu poder de força e pressão para a conquista de suas reivindicações.

A relação horizontal e de confiança entre os técnicos do CAAP e a população foi fundamental para um trabalho de parceria, fundado no entendimento de que na dinâmica do

processo educativo os sujeitos interagem entre si e com o objeto de conhecimento, elaborando-o de forma coletiva.

A ação dos três agentes (o poder público, a assessoria técnica e o movimento popular) envolvidos nesse processo demonstrou que essa interação é necessária para a concretização de programas habitacionais a partir da interlocução dos movimentos populares com o poder estatal mediada pela assessoria técnica. No limite do papel de cada um desses agentes, essa relação se estabeleceu ainda que sob conflitos e tensões.

Contudo, para desenvolver o trabalho educativo com maior profundidade os técnicos (físicos e sociais) se depararam com obstáculos, principalmente com a questão do cumprimento das etapas e do prazo da obra, que limita a participação dos mutirantes em outras atividades ( oficinas, palestras, reuniões de grupos etc.) que visam a formação de sujeitos cidadãos. O aumento do percentual do financiamento para a mão de obra especializada, visando a redução dos prazos de obra e o alívio do esforço físico dos mutirantes, reforçando a autogestão, criou melhores condições para as atividades de formação e conscientização.

Porém, ainda existe uma incompreensão muito grande por parte das lideranças e também de mutirantes quanto à importância dessas atividades para o crescimento do grupo, considerando-as como ineficazes para o alcance do objetivo principal, que é a construção da moradia.

A experiência de trabalhar coletivamente apresentou-se como novidade para muitos mutirantes; a vivência anterior de participação em grupo se restringiu para a grande maioria à inserção de poucos anos na escola primária. Trazem a observação que, tanto nesse espaço como em outros (a família, o local de trabalho, a igreja, o sindicato, o partido) se depararam com relações verticalizadas, autoritárias, fechadas, que não contribuíram para a sua participação como sujeitos de um processo.

No curto espaço de tempo em que se faz o empreendimento (em média 2 anos) os assistentes sociais, principalmente, tentam desconstruir esses valores apreendidos, organizando e capacitando os mutirantes para uma prática até então inédita para eles,

forjadas em princípios de autogestão, democracia, coletividade, decisões comuns etc. que não fazem parte de suas vivências anteriores. No entanto, no processo do mutirão os técnicos sociais buscam reverter essa situação por meio de instrumentos (seminários, círculos de debates, oficinas junto à diretoria, aos grupos de associados, mulheres, crianças e adolescentes, pais etc.) e de técnicas aplicadas durante o trabalho que visam desenvolver o senso crítico, a percepção do outro, a própria identidade, a comunicação, as formas de tomadas de decisões, a partir da discussão de temas de interesse de cada segmento ou inerentes à obra.

A experiência tem mostrado os efeitos positivos desse trabalho no sentido de fazer as pessoas “Pensar no Ato de Fazer”. Nesse processo se observa que as mudanças de valores se dão de forma gradativa, e nem sempre atingem o universo do grupo. As micros experiências de solidariedade e cooperação praticadas por pequenos grupos no espaço do mutirão (por exemplo a vivência das mulheres de se ajudarem mutuamente com os filhos pequenos; a socialização de conhecimentos especializados; eventos para arrecadação de fundos solidários etc.) são consideradas como práticas fundamentais que levam à transformação da visão individualista e fragmentada para a compreensão do todo.

O trabalho coletivo no mutirão faz as pessoas crescerem, ao mesmo tempo que exige uma maior participação e decisão nas questões pertinentes ao processo de construção, contribui para o desvelamento das habilidades individuais, geralmente ocultadas e minimizadas nos outros campos da sociedade, elevando a estima pessoal e recolocando a importância de cada um na divisão social do trabalho.

O aprendizado da autogestão potencializa as capacidades individuais e grupais que são revertidas para outras instâncias da vida. Na medida em que o mutirante se organiza para resolver um problema social concreto, e consegue vê-lo solucionado de forma positiva, adquire uma autoconfiança significativa para abordar outros problemas sociais tais como: saúde, alimentação, meio-ambiente, lazer, emprego, educação, discriminações e preconceitos.

São várias as Associações que se mobilizaram para a conquista de equipamentos comunitários básicos (creche, praça, centro comunitário e de formação etc.) junto aos

órgãos públicos. O processo de politização iniciado a partir do aprendizado de luta coletiva para a conquista da moradia estimula os mutirantes a participarem em outros espaços de organização da sociedade civil: nos Conselhos (de direitos da criança e adolescente; da Assistência social etc.); nas entidades feministas; nas pastorais; nos sindicatos; nos partidos políticos etc.

A prática coletiva dos mutirões também estimula que pequenos grupos assumam iniciativas de produção comunitária. A experiência do CAAP na assessoria a projetos de geração de renda permite constatar as dificuldades de implementar a prática autogestionária nesse campo por diversas razões: os programas habitacionais não prevêm recursos financeiros para esse tipo de projeto; a comercialização das unidades de forma individual provoca um corte no processo autogestionário desenvolvido no período da obra; a cultura individualista e competitiva também são traços marcantes que impedem o crescimento dessas iniciativas; a falta de espaço físico e recursos para a aquisição de matéria prima, somados à competição do mercado desestruturam esses grupos ao longo de poucos anos.

Na experiência uruguaia é marcante a implementação de projetos coletivos educativos, culturais e de melhoria da qualidade de vida das famílias dos bairros cooperativos, favorecidos pela “ley nacional de vivienda” que contempla o “habitat” e não só a casa, permitindo o financiamento de equipamentos comunitários e lojas comerciais junto com as unidades habitacionais.

Esse mecanismo financeiro facilita a implantação da base física para uma vida cooperativa posterior à construção do conjunto. Desenvolvem-se creches, bibliotecas comunitárias, postos de saúde, cursos profissionalizantes, conjuntos musicais e grupos de teatro, trabalho com crianças e adolescentes, etc., assim como a implantação de pequenos comércios administrados pela cooperativa ou pelos cooperativados, cujo retorno financeiro é aplicado em outras iniciativas comunitárias.

A diferença que se impõe entre a experiência brasileira e a uruguaia, centra-se fundamentalmente, que esta última é favorecida pela legislação da propriedade cooperativa (coletiva) das unidades habitacionais, que concebe a moradia como um bem social e não como uma mercadoria. A apropriação do espaço residencial organizado como um valor de

uso nas cooperativas uruguaias se contrapõe à utilização do espaço urbano como valor de troca, que predomina nas cidades. Esses valores contribuem para o fortalecimento dos laços comunitários, incidindo diretamente nas atitudes solidárias.

A introdução do modelo autogestionário, pautado na experiência uruguaia, foi fundamental para a apropriação de uma nova visão de formulação de política pública habitacional no seio de movimentos populares em SP. À medida que os movimentos de moradia vivenciaram essa prática, avançaram na compreensão do funcionamento do poder público, na definição de uma proposta política com gestão e controle da população organizada, na articulação dos diversos movimentos de moradia, das várias regiões de SP, resultando numa representação estadual, a UMM, que significou o marco do potencial de transformação social desse movimento.

A análise da experiência do CAAP permite concluir que, quando os movimentos sociais populares urbanos atuam em parceria crítica com os governos que adotam políticas de participação popular e de estímulo a autogestão, avançam politicamente e revisam as suas pautas anteriores de atuação. Descobrem gradativamente a cidadania e apossam-se dessa práxis fundamental, revelando-se cada vez mais como sujeitos ativos dessa história.

A UMM, ciente da sua expressão como Movimento Popular Urbano busca hoje saídas frente à tendência, cada vez mais acentuada do Estado de se ausentar das políticas sociais, em especial da habitação, persistindo em políticas excludentes como a atual do FGTS, sem subsídios à população mais pobre (com renda familiar de até três salários mínimos) que representam 65% do déficit quantitativo e qualitativo na zona urbana do país e 80% na zona rural. Trata-se de encontrar condições de incluir essa parcela significativa da população nos financiamentos habitacionais, erradicando a pobreza e a miséria.

Tanto o CAAP como a UMM são conscientes de que os movimentos de moradia atingiram uma pequena parcela dos milhões de brasileiros excluídos do direito a habitar dignamente. Por isso, entendem que a luta pela moradia passa necessariamente pela organização popular, por meio da articulação com outros movimentos sociais para resistir à ofensiva neoliberal e construir uma alternativa política que objetive, gradativamente, eliminar as desigualdades em nossa sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Maria Helena M. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). Petrópolis, Vozes, 1984.
- ASSOCIAÇÃO Comunitária de São Bernardo do Campo. “Como cair fora do BNH e Construir Casas por Mutirão”. Cartilha. São Paulo, 1986.
- BEIRED, José Luís B. *A função social dos intelectuais*. In: AGGIO, Alberto (org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo, Unesp, 1998.
- BENEVIDES, Maria Victoria M. *A cidadania ativa, referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Ática, 1991.
- BONDUKI, Nabil. *Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro, Fase, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp, 1998.
- \_\_\_\_\_. Do mutirão à autogestão na produção de moradia: qualidade, produtividade e baixo custo. Palestra na Escola Politécnica, USP, mimeo, 1996.
- BRUNO, Lúcia. *O que é Autonomia Operária*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- CAAP - Centro de Assessoria e Autogestão Popular. “Habitar e Gerar Renda”. *Pesquisa CAAP*. São Paulo, 1996.
- CAMPOS, Marta. S. “Democratização e desigualdade social no Brasil: notas sobre algumas implicações profissionais. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, nº 57, 1998.
- CARDOSO, Luis Reynaldo de A. *Construção habitacional por mutirão – Caracterização, gerenciamento custos*. Dissertação de Mestrado. Escola Politécnica. USP, São Paulo, 1993.

- CARVALHO, Nanci V. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. São Paulo, Brasiliense, 1995.
- CASTELLS, M. *Movimientos sociales urbanos*. Madrid, Siglo XXI, 1973.
- CHAUI, Marilena. *Público, privado, despotismo*. In: NOVAES, A. (org.). *Ética*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Fund. Perseu Abramo, 2000.
- COSTA, Sérgio. “Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, São Paulo, 1995.
- COUTINHO, Carlos Nelson e NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é Cidadania*. São Paulo, Brasiliense, 1991.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. São Paulo, Globo/Edusp, 1975.
- FASE-SP. *Fundo Nacional de Moradia: a participação popular na construção de uma Política Habitacional*. São Paulo, Fase, mar. 1993.
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público*. Rio de Janeiro, Civicus, 1994.
- FÓRUM INTERNACIONAL DA REFORMA URBANA. “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”. *Direito a cidade e Meio Ambiente*. Fórum Brasileiro da Reforma Urbana, Rio de Janeiro, 1993.

- FRANKEL, Boris. *Los utópicos postindustriales*. Valencia, Alfons el Magnámi, 1989.
- GENRO, Tarso. *O novo espaço público*. *Folha de São Paulo*, 09/06/1996.
- \_\_\_\_\_. *A utopia possível*. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1995.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo, Loyola, 1991.
- \_\_\_\_\_. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo, Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. São Paulo, Cortez, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Educação não-formal e cultura política*. São Paulo, Cortez, 1999.
- GUILLERM, Alain e BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- GUTIÉRREZ, Francisco. *Educação como práxis política*. São Paulo, Summus, 1988.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1982.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.
- KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- \_\_\_\_\_. (org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

- LANDIM, Leilah (org.). *Ações em sociedade. militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro, Nau, 1998.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* São Paulo, Documentos, 1969.
- MARICATO Ermínia. *Política habitacional no regime militar.* Petrópolis, Vozes, 1987.
- MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio e ALMEIDA, Marco Antonio de. Mutirão e auto-gestão em São Paulo: uma construção de casas populares. *Revista Polis*, nº 4, São Paulo, 1991.
- NOGUEIRA, M. Aurélio. "Um Estado para a sociedade civil": 69. In: RICO, Elizabeth de melo e RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate.* São Paulo, Educ-IEE, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. Os sentidos da democracia. Petrópolis, Vozes, 1999.
- ORTEGA, Edsom M.. Política de Habitação: os desafios do país e as ações do Governo Federal. Secretaria de Política Urbana- SEPURB- Ministério do Planejamento e Orçamento. Mimeo, 1997
- PAOLI, Maria Célia. Trabalhadores e Cidadania. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, 1989.
- PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo.* Dissertação de mestrado em Serviço Social, PUC/ SP. 1996.
- PESSINA, Leonardo. A democracia pelo mutirão: a autogestão nos programas habitacionais da Prefeitura de São Paulo 89/92. *Revista Mutações Sociais*, nº 5, Rio de Janeiro, Centro de Ação Comunitária - CEDAC, 1993.
- \_\_\_\_\_. in Colección Estudios Urbanos, Patrimonio Societal e Intervenciones Urbanas, trece experiencias en América Latina. CAAP. São Paulo. Brasil. SUR, 1996

- RACHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo, Cortez, 1998.
- RODRÍGUEZ, Carla e PROCUPEZ, Valeria I. (orgs.). *Autogestión Rehabilitación Concertación, experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires, MOI, 1997.
- SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo, Edusp, 1999.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SCHWARZ, Roberto. *Que horas são?*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SILVA, Ana Amélia. Democracia e cidades: o caminho das múltiplas temáticas e desafios da cidadania. *Seminário "La Investigacion Urbana en Uruguay"*. CIEDUR. mar. 1992, mimeo.
- SIMIONATO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 1999.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego*. São Paulo, Contexto, 1998.
- SOUZA, André Luiz et alli. *Projeto Moradia*. Instituto Cidadania. 2000
- TELLES, Vera da Silva. "Anos 70: experiência e práticas cotidianas de ação coletiva". In: *A Igreja nas bases em tempos de transição*. São Paulo, LPM., 1986.
- TOMASETTA, Leonardo. *Participación y autogestión*. Buenos Aires, Amorrortu., 1972 .
- VAZ, Ana Luiza de L. *Mutirão da Vila Comunitária: a força da mulher na construção das cinquenta casas*. Associação Comunitária de SBCampo, 1987.

VAZ, Ana Luiza de L. "Presentación de la filosofía de trabajo del Grupo Técnico de Vivienda de la Asociación Comunitaria de San Bernardo do Campo. *Revista CEAAL – Economía popular*. Costa Rica, Editorial PEC, 1990.

\_\_\_\_\_. Debate: Autogestão e Cidadania "Moradia e Cidadania: um debate em movimento". *Revista Pólis*, nº 20, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_ et alli. *O que o Mutirão mudou na minha vida*. CAAP, 1994.

WANDERLEY, Luiz E. "Os sujeitos sociais em questão". *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 40. São Paulo, Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. *São Paulo em Perspectiva*. vol.10, nº4, out./dez, 1996, São Paulo, Fundação Seade.

WANDERLEY, Mariangela B. *Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade*. São Paulo, Cortez, 1998.

# ANEXOS

Pontifícia Universidade Católica  
de São Paulo  
Alunos: Maria Gabriela Klauri

## **ANEXO**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

**Entrevista com os Coordenadores da UMM: Evaniza Rodrigues e Benedito Barbosa – 7/7/2000**

- Qual é a proposta da UMM ? Qual é a estratégia de ação?
- Como se avalia que os objetivos tem sido alcançados?
- Como a UMM se articula com os outros atores sociais e entidades? e com o CAAP?
- Qual é a estratégia de expansão nacional da UMM e a sua proposta através da UNMP ?
- Qual é o futuro da UMM e da UNMP no atual marco político brasileiro ?

**Entrevista com o Diretor do Programa de Mutirão da CDHU – Sr. Edson Marques – Dia 14/7/2000**

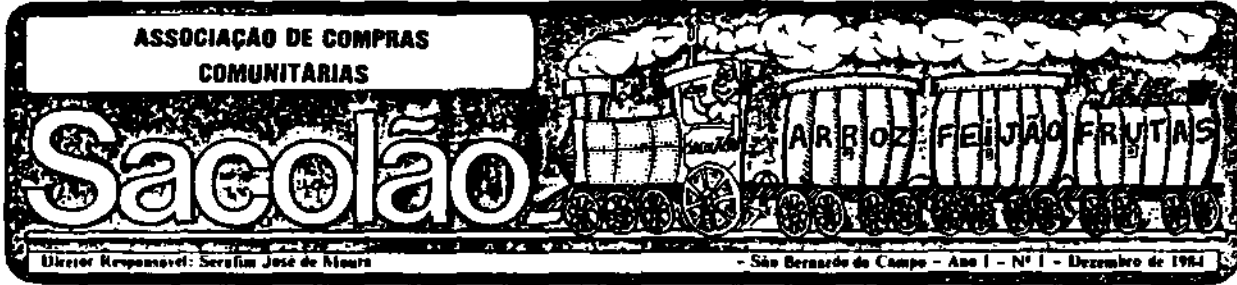
- Como foi gestado o Programa Mutirão/Autogestão?
- A CDHU tinha claro quais agentes iriam atuar nesse programa. Estavam preparados para esse programa? Quais as expectativas a CDHU tinha?
- Como a CDHU avalia esse Programa em termos de resultados (qualidade, custos, tempo de obra etc.) ?
- Como o Sr. vê o papel das assessorias técnicas? E particularmente do Trabalho social?
- Por que esse Programa não se torna uma linha de financiamento definitiva na CDHU?
- Como é entendida a questão da autogestão pela Companhia que tradicionalmente trabalha com empreiteira?
- Como é a parceria da CDHU com a UMM? Como o Sr. vê a UMM?
- Quais as perspectivas para o futuro da habitação popular em SP?

**Entrevista com Membros da Selvip de: Paraguai, Uruguai, Argentina**  
**– Dia 10/6/2000**

- Por que a sua entidade ou movimento integra a Selvip?
- Qual é a proposta politica da SELVIP?
- Como a sua entidade se articulou com a UMM?
- A SELVIP funciona como Rede? Explique como.

**ANEXO**

**DOCUMENTOS**



10 de dezembro de 1984,  
**1º ANIVERSÁRIO DO SACOLÃO**  
Em um ano de atividades, um milhão e 58 mil pessoas passaram pelo Sacolão Comunitário. Mais de 16 mil toneladas de alimentos foram vendidos, o que significa que cada pessoa consumiu a média de 16 quilos por compra.

# Uma conquista da comunidade, um exemplo para o país.

*"Foram vários meses de luta e um ano de funcionamento. A Associação de Compras Comunitárias continuará a batalha para que redes de abastecimento populares cheguem às periferias. Tudo depende do apoio do pequeno e do médio agricultor, sem eles não haveria comida na mesa do trabalhador".*

**As mulheres e o próximo governo**



QUANDO TODA A COMUNIDADE PARTICIPA, APARECEM AS SOLUÇÕES, E FICA ASSIM MAIS FÁCIL ENFRENTAR OS PROBLEMAS DO DIA-A-DIA. PARTICIPE, VOCÊ TAMBÉM!



**O povo vai construir casas em mutirão**

## AGORA TAMBÉM ARROZ, FEIJÃO E CARNE

## *Movimentos fazem encontro sobre política habitacional*

Representantes de sete movimentos de luta por habitação da periferia sul de São Paulo e um de São Bernardo do Campo se reuniram neste fim de semana para discutir fórmulas de articulação e apoio mútuos e definir estratégias visando soluções globais para o problema de moradia através da alteração da atual política do governo federal, estadual e municipal para o setor.

Participaram do 1º Encontro de Movimentos de Moradia representantes dos movimentos do Grajaú, Vila Remo, Jardim Comercial, Parque Santo Antonio, Jardim Santa Margarida, favela Recanto da Alegria, Jardim Macedônia e Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo.

A atual política de financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) e as dificuldades de relacionamento com os órgãos públicos foram considerados, pelos participantes do encontro, os principais obstáculos a serem vencidos pela população de baixa renda (1 a 3 salários mínimos) na luta pela obtenção da moradia.

Todos esses movimentos vêm se organizando desde 1978 em torno da luta pela urbanização de favelas, pela posse da terra na periferia de São Paulo e, mais recentemente, em torno de propostas de apoio mútuo como fórmulas para baratear o custo da habitação.

Cada um à sua maneira — através de invasões, compra ou doação —, estes movimentos conseguiram um lote de terra para dividir entre as famílias e agora estão tentando regularizar a situação do terreno e iniciar a construção das casas. Em face da impossibilidade de pagar as prestações exigidas pelo BNH e da não aceitação dos projetos de construção que lhes foram apresentados pela Cohab (Cooperativa de Habitação, órgão que gerencia a aplicação dos fundos do BNH), os movimentos

passaram a elaborar seus próprios projetos e se propuseram a construir as casas através do sistema de mutirão.

São três as fórmulas encontradas para baratear o custo da construção propostas pelos futuros moradores: mutirão, a principal delas, onde as casas seriam construídas pelo próprio grupo de pessoas que se juntassem; autoconstrução, onde cada família construiria a própria casa dentro do terreno conseguido pelo grupo; embrião, onde uma empreiteira, empregando os desempregados do grupo, construiria um cômodo com banheiro e as famílias posteriormente completariam a construção da casa.

Mas, todos movimentos, chegando a essa fase, se defrontaram com um sem número de dificuldades para a aprovação do projeto escolhido pela comunidade para a construção das casas pelo poder público e outras mais para obtenção de financiamento a fim de pagar tanto a construção quanto o terreno, nos casos em que este tenha sido comprado. Segundo José Simão Filho, da Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo do Campo, o principal problema é realmente o financiamento e este 1º Encontro de Movimentos por Moradia é uma tentativa de unificar os movimentos para tentar mudar a política do BNH.

A mais importante reivindicação deste encontro é que os projetos habitacionais financiados pelo poder público possam ser formulados e realizados pelos futuros moradores através do trabalho coletivo da comunidade envolvida. Para isso, é preciso que as associações de moradores que se formem a partir dos movimentos recebam financiamento diretamente do BNH, eliminando-se qualquer tipo de intermediário, e sejam reconhecidas como entidades promotoras da construção com capacidade para gerir os recursos recebidos do banco.

# Favelados do Jardim S. Bernardo construirão 50 casas em mutirão



Os arquitetos da Compras Comunitárias pretendem realizar na área plano inédito de habitação

Decididos a colocar em prática uma experiência inédita no Brasil, na área da habitação, 50 famílias da favela do Parque São Bernardo - um dos 63 núcleos de favelamento de São Bernardo - reúnem-se hoje para discutir o projeto construção de um pequena comunidade, em sistema de mutirão, em área localizada na avenida José Odorico, ao lado do Centro Psiquiátrico de São Bernardo.

Entre os 300 programas populares de habitação realizados até hoje no Estado de São Paulo - contando apenas as iniciativas partidas da população - esta é a primeira vez que se procura fazer alguma coisa sem recorrer ao Sistema Financeiro de Habitação. A Associação de Construções Comunitárias em Mutirão fundada em julho do ano passado está apenas à espera dos 80 milhões de cruzeiros prometidos pela Secretaria Executiva da Habitação do governo do Estado, para transformar em realidade o sonho da casa própria de 50 famílias de trabalhadores de baixa renda e desempregados.

## Embrões

A idéia é espalhar pelos 10 mil metros da área que será comprada da Diocese de Santo André, 50 embrões de residências, com condições básicas de moradias e que possam ser ampliadas progressivamente, de acordo com as condições de cada morador. A um custo de apenas 1,5 milhão de cruzeiros por residência, todas as famílias receberão de início uma sala, banheiro e cozinha, e posteriormente mais três quartos no segundo pavimento.

Mas isso custará algum sacrifício. Os futuros moradores terão que trabalhar 20h semanais durante um ano, além de dividirem igualmente o preço do terreno e a reposição do dinheiro emprestado pelo Estado. O terreno custará 25 milhões de cruzeiros, sendo pago em prestações de 250 mil cruzeiros mensais ao longo de oito anos.

Para os 80 milhões de cruzeiros destinados à construção das casas, o Secretário do Planejamento do Estado, José Serra, propôs plano de pagamento através de prestações mensais de 17 mil cruzeiros por família (30% do salário mínimo atual), também durante oito anos. A Associação dos Moradores, porém, propôs que as prestações arrecadadas fossem um pouco mais caras, a fim de criar um fundo de reserva para casos de doença ou desemprego.

## Urbanizar favelas

A idéia inicial dos moradores do Parque São Bernardo, que ao longo dos últimos anos conseguiram instalação de água, luz e calçamento de vielas, era a de fazer plano de urbanização de toda a favela. Mas o espaço era pequeno para as 10 mil pessoas residentes nos 2.800 barracos - explica José Albino, presidente da Associação de Construções Comunitárias. Isto porque a Lei de Zoneamento Urbano exige espaço mínimo de 125 metros quadrados por lote. A solução, prossegue Albino, foi partir para a execução de plano piloto, em outra área, e de outros programas, posteriormente.

Os projetos foram elaborados com o auxílio do arquiteto uruguaio Leona Pessina, que reside há seis anos em São Bernardo, depois de ter participado em seu país de várias experiências no campo da habitação popular, promovidas pela Cooperativa de Ajuda Mútua Uruguaia, de 68 a 78. Entre as vantagens do sistema de mutirão, Pessina destaca o barateamento dos custos por causa da eliminação das empreiteiras, "mais preocupadas com seus lucros" - e da utilização da mão-de-obra dos próprios interessados. "E isso não significa desemprego na construção civil", afirma o arquiteto. "Pelo contrário, estaremos gerando empregos, desde que projetos como este comecem a se desenvolver pelo país".

Segundo Leona Pessina, as cooperativas de habitação popular de seus países empregam a maior parte dos trabalhadores da construção civil. Lá, porém, a legislação é bastante diferente da que está em vigor no SFH brasileiro. A Lei Nacional de Habitação, aprovada pelo Congresso uruguaio em 68, permite a destinação de financiamentos a cooperativas formadas pela população interessada em desenvolver seus próprios projetos de habitação - explica o arquiteto.

Em um programa de moradias populares posto em prática em Nova Cachoeirinha, na Freguesia do Ó, acrescenta a arquiteta Laila Moradi, que também está assessorando a Associação de Construções Comunitárias, a Cohab impôs várias restrições aos planos apresentados pelos moradores.

Se em 1964 São Bernardo tinha apenas uma favela, próxima ao DER, e hoje possui 63, está provado que o SFH é ineficiente. E se o BNH constrói hoje apenas para a classe média, a população de baixa renda começa a tentar resolver o problema de moradias com suas próprias mãos, afirma a arquiteta. Isso abrigará 50 famílias de favelados, como a de Renato Heleno, metalúrgico desempregado que sobrevive vendendo pão caseiro, a trabalhar, durante um ano, em todos os finais de semana e horas de folga, para construir suas próprias casas. (Cley Scholz)

## Aron autoriza início de obras por mutirão

O prefeito Aron Galante comprometeu-se ontem a encaminhar carta à Companhia de Desenvolvimento Habitacional, autorizando a título precário o início das obras de conjunto habitacional encabeçado pela Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo. Com esse documento a CDH, vinculada à Secretaria Executiva da Habitação, por sua vez ligada ao gabinete do governador Franco Montoro, terá condições de liberar verba de 130 milhões de cruzeiros destinada desde o ano passado à entidade, que até agora não teve condições de colocar em prática o plano devido a interferências diversas.

A decisão foi tomada em reunião com representantes da CDH e da Associação. Durante o encontro, realizado no gabinete do prefeito, ficou claro que a carta de autorização não dá direito à Prefeitura de sancionar o projeto de lei, já aprovado pela Câmara Municipal, e que dá condições para que a Associação possa intervir enquanto agente promotor do processo de construção por mutirão, sem recorrer ao Sistema Financeiro da Habitação. O projeto de lei não pode ser aprovado pela Prefeitura enquanto a Associação não entregar escritura do terreno de 10 mil m<sup>2</sup> situado à rua José Odorizzi adquirido da Cúria Diocesana de Santo André.

A diretoria da Associação, representada pelo presidente José Albino de Mello, explicou que a escritura da área é muito antiga e isso gerou problemas com a demarcação do terreno, impedindo assim o aval do Cartório de Registro de Imóveis, e por consequência, a prova do compromisso de compra e venda. Para solucionar o impasse, a associação já entrou com pedido de reatificação judicial da área em questão e, depois

de concluído o trabalho, deverá protocolar a escritura devidamente registrada na Prefeitura para obter o alvará de construção.

### Acréscimo

A assessora de Planejamento e Controle da CDH, Marie Anne Worms, explicou que a carta de autorização do prefeito Aron Galante é suficiente para que o empréstimo de 130 milhões de cruzeiros seja liberado pelo governo do Estado. "Assim que o órgão receber o documento a verba será repassada de imediato" - afirmou ela, lembrando que o montante, antes calculado em 70 milhões de cruzeiros, sofreu acréscimo devido a aplicação financeira.

O dinheiro a ser liberado está vinculado a programa desenvolvido pelo governo do Estado, que canaliza verbas para fins habitacionais aos Municípios que já possuem projetos de caráter comunitário em desenvolvimento, com ou sem a participação do BNH. O montante do empréstimo, aplicado a fundo perdido, ficará sob a responsabilidade da Associação, que deverá reverter o dinheiro após a construção das casas ao Estado através de conta-conjunta, aberta entre o agente promotor do projeto e a CDH.

Com o dinheiro em mãos, a Associação terá condições de adquirir o material necessário para a construção de 28, sobrados do tipo embrião de um total de 50, através do sistema de mutirão. De acordo com o projeto, destinado inicialmente para atender moradores da favela São Bernardo, somente depois de um ano de instaladas é que as famílias começarão a pagar pelas despesas das obras. Entre terreno e construção, cada família pagará 30% do salário mínimo. Os imóveis ocuparão área de 70m<sup>2</sup> (CM).

# Avanço da comunidade

Iniciativas populares conquistam soluções alternativas à administração pública



**A FORÇA DOS MUTIRÕES** - As experiências realizadas por iniciativas da própria comunidade são as mais complexas. A Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, fundada por favelados em 1981, por exemplo, conseguiu realizar seu projeto piloto de construção de moradias a duras penas. Sob o regime de mutirão, somente em 1987 os moradores concluíram a Vila Comunitária, no bairro do Planalto - cinquenta sobrados, com 70 metros quadrados cada, para famílias com renda até quatro salários mínimos. A empreitada contou com a participação de homens e mulheres que dedicaram, durante 22 meses, oitenta horas semanais por família. "No começo, quase desisti", diz a moradora Neves Fernandes Guimarães, 34, mãe de dois filhos e que até então nunca havia pegado numa pá ou picareta. "Mas pagava aluguel e achei que era a hora. Hoje me sinto realizada", diz ela. "Cavei valeta, carreguei tijolo e levantei parede. Meus dez filhos me ajudaram", comemora a ex-favelada Maria José Ferreira, 49, primeira moradora da Vila Comunitária.

O resultado bem-sucedido do primeiro mutirão provocou uma verdadeira

corrida de famílias até a associação, interessadas em adquirir, através do mesmo processo, sua casa própria. Atualmente, existem mais de 2 mil famílias cadastradas, agrupadas em associações de cem famílias. "Tudo foi feito com muito sacrifício, muito trabalho", diz o arquiteto uruguaio Leonardo Pessina, idealizador do projeto, que já tinha uma experiência de dez anos em construção de casas populares em Montevideo, no Uruguai. "Nossa proposta de trabalho é muito clara e poderá ser desenvolvida por estas novas associações."

Respalhada pelo sucesso do projeto piloto, a associação vai iniciar a construção de duzentas novas casas no Jardim Industrial, num terreno de 64 mil metros quadrados, comprado pelas duzentas famílias e financiado em dois anos. A

*A vila construída em regime de mutirão e o arquiteto Pessina: incentivo para o novo projeto*

tecnologia a ser usada neste próximo mutirão será a da "Casinha da Unicamp", testada e aprovada por Pessina como a mais rápida e apropriada para a construção das casas. "Estamos apenas aguardando o financiamento dos materiais", diz Pessina, que ainda não recebeu a resposta da Caixa Econômica Federal sobre o pedido de liberação da verba de 450 OTNs (428 mil cruzados) por casa, para famílias com renda até sete salários mínimos.

Outra iniciativa comunitária em franca expansão são as hortas criadas em regime de mutirão. Somente em São Paulo elas somam 68, distribuídas pela periferia da cidade em áreas cedidas pela Eletropaulo, a maioria nos terrenos ociosos das torres de alta-tensão. Se para algumas associações de moradores a horta representa um acréscimo de proteínas em sua mesa de refeição, para muitas significa a própria refeição. Maria de Lurdes Santos Silva, 34, que há doze anos dirige em sua própria casa uma creche com 74 crianças faveladas do Jardim Princesa, na Zona Norte de São Paulo, reuniu há quatro anos os pais e moradores do bairro para anunciar o ter-

ANEXO 4

São Bernardo do Campo, 23 de Setembro de 1987.

ILMO SRº  
SECRETÁRIO DA HABITAÇÃO DO  
ESTADO DE SÃO PAULO  
DRº ADRIANO MURGEL BRANCO

Prezado Senhor,

As Associações de Construção Comunitária do Taboão, Jardim Ipê, Alves Dias e Jardim Lavínia, que integram o MOVIMENTO PELA CASA PRÓPRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, representam aproximadamente 400 famílias e enfrentam um grave problema de moradia.

A partir do mês de março desse ano começamos um processo de organização baseados nas experiências bem sucedidas da Vila Comunitária e da Associação de Construção Comunitária do Jardim Industrial.

Contamos desde o início com a assessoria técnica da Equipe de Habitação da Associação Comunitária de São Bernardo.

No mês de Julho desse ano solicitamos uma primeira audiência com V.Sª e no dia 16/07 fomos recebidos pelos assessores da Secretaria de Habitação Drs Malú Prado e Fernando Battistuzo, sendo acertado nesse dia a apresentação de uma proposta por escrito por parte das Associações.

Após uma exaustiva discussão dos associados e a equipe técnica chegamos à proposta que estamos encaminhando em anexo.

Com o intuito de discutir a proposta e continuar um relacionamento construtivo com essa Secretaria, solicitamos seja marcada uma audiência que permita encaminhar a resolução do nosso grave problema.

Desde já contamos com a sua atenção e apoio,

*Antônio J. de Souza*  
P/ ACC DO JARDIM IPE  
P/ ACC DO ALVES DIAS

SECRETARIA DA HABITAÇÃO  
01/20/87  
Visto: *[assinatura]*  
10.504

Atenciosamente  
*Antônio J. de Souza*  
P/ ACC DO TABOÃO  
P/ ACC DO JD. LAVÍNIA

PROPOSTA DE TRABALHO DAS ASSOCIAÇÕES DE CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA  
E DA EQUIPE DE HABITAÇÃO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. JUNTO  
A SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A CDH.

A) A TERRA :

- Nossas Associações e os técnicos da Associação Comunitária vistoriaram 24 áreas no Município de São Bernardo, das quais foram selecionadas as 6 melhores (ver anexo).
- Em maio/87 a CDH vistoriou seis áreas para compra destinadas a projetos habitacionais para baixa renda (ver resumo em anexo).
- Ficou claro para as Associações e a Equipe Técnica da Associação Comunitária que resulta impossível comprar terrenos com recursos dos associados, pelo valor das terras e as condições de pagamento exigidas pelos proprietários.

Na nossa opinião existem 2 soluções :

- 1ª) a CDH compra a terra e repassa posteriormente às Associações, cujos associados pagarão em prestações compatíveis com a renda e em conjunto com o retorno do financiamento do material de construção.
- 2ª) A CDH financia a compra dos terrenos das Associações e esse financiamento se conjuga com o do material de construção das casas.

Na primeira solução a propriedade do terreno é da CDH até o repasse definitivo para a Associação ou associados, enquanto que na 2ª opção a CDH financia o terreno que será propriedade da Associação, naturalmente com a garantia hipotecária.

B) A INFRA-ESTRUTURA

Pela experiência das Associações que já construíram ou estão começando a terraplenagem o esquema deverá ser o seguinte :

SECRETARIA DA HABITAÇÃO

04/10/87

Visto:

A Prefeitura executa as obras de infra-estrutura (terraplenagem, água, esgoto, drenagem) com o auxílio financeiro do Governo Federal (MDO) já que a Prefeitura não conta com recursos suficientes para a demanda dos grupos.

Os custos da infra-estrutura não serão repassados à população.

A Eletropaulo executa a instalação elétrica externa, como já foi realizado na Vila Comunitária.

C) A EXECUÇÃO DAS CASAS :

A CDH financia o material de construção e a mão de obra de supervisão até o limite de 540 OTN's, que a Companhia fixou para a zona Leste de São Paulo.

Cada Associação constrói por mutirão e administra as obras diretamente, assessoradas pela equipe de Habitação da Associação Comunitária.

As condições serão estabelecidas num convênio ente a CDH e cada Associação, no esquema da Vila Comunitária (em anexo).

O retorno do financiamento será realizado de acordo com as faixas de renda da população, podendo variar os prazos e o comprometimento da renda familiar para cada faixa.

D) O PROJETO ARQUITETÔNICO-URBANÍSTICO (ASSESSORIA TÉCNICA).

O projeto arquitetônico-urbanístico será desenvolvido pela equipe técnica de habitação da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, depois de amplamente discutido junto às Associações.

As unidades habitacionais se adequarão ao limite de financiamento estabelecido no Item C. (540 OTN's).

De acordo com esse critério as mesmas poderão ter uma área de aproximadamente 65 m<sup>2</sup> já que os custos de habitação para baixa renda por mutirão estão na faixa de 8 OTN's por m<sup>2</sup>.

A unidade da Vila Comunitária terminada em abril de 1.987 foi orçada durante o mês de agosto pelo Departamento de Orçamen

SECRETARIA DA HABITAÇÃO

01/01/81

VISÃO: \_\_\_\_\_

16/10/81

tos da CDH nos seguintes valores : Cz\$ 210.000 (incluindo BDI).  
Cz\$ 160.000 (sem BDI).  
Cz\$ 130.000 (por mutirão).

Para garantir essa assessoria técnica a CDH poderia estabelecer um convênio com a equipe técnica da Associação Comunitária sem repassar os custos para a população, ou também poderia ser assinado um convênio n.º 3 (CDH, Associação Comunitária equipe técnica e Associações de Construção Comunitária).

#### E) A TECNOLOGIA :

A partir da experiência da Vila Comunitária a equipe técnica da Associação Comunitária está estudando novas tecnologias que reduzam os prazos e os custos da construção por mutirão.

A Associação Comunitária desde 1.985, procura um financiamento junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), para implantar uma fábrica de pré-moldados de argamassa armada para fabricar peças para Centros Comunitários, infra-estrutura e unidades habitacionais em dois andares (sobrados).

A CDH e a equipe técnica da Associação Comunitária desenvolveram em 1986 um projeto de casa assobradada com a estrutura em argamassa armada e a vedação e acabamento em alvenaria tradicional, cujo protótipo está sendo desenvolvido na Universidade de São Carlos com financiamento da FINEP.

Outra possibilidade tecnológica é o sistema de painéis e placas de cerâmica armada desenvolvida no Uruguai pelas cooperativas de Ajuda Mútua e atualmente aqui em São Paulo pelo laboratório de Habitação da UNICAMP (ver convênio CDH/ UNICAMP em Duartina).

SECRETARIA DA HABITAÇÃO  
01 / 10 / 81  
Visto: 10.5043



ANEXO 5

## UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA

Rua Camarajibe, 52 - Barra Funda - 01154-020 - São Paulo - SP  
Fone/fax: 011 825-5725 - e-mail: ummsp@ax.apc.org

São Paulo, 28 de junho de 2000

Sr. Luiz Antonio Carvalho Pacheco  
MD Presidente da CDHU

Paz e Bem!

A União dos Movimentos de Moradia, entidade que reúne movimentos de sem-teto, cortiços, favelas, loteamentos, mutirões de várias regiões do Estado, vem a sua presença para apresentar sua proposta de parceria com o Governo do Estado, que estamos construindo desde o início da 1ª gestão do governador Mário Covas. Esta relação vem sofrendo alguns desgastes prejudicando esta parceria e, por isso, solicitamos esta audiência para que possamos restabelecer um patamar de negociação e acompanhamento da política habitacional e dos projetos a ser implementados. Elencamos os pontos que nos parecem imprescindíveis para esta relação.

A União dos Movimentos de Moradia apresenta suas reivindicações de acordo com a demanda organizada nos movimentos regionais. Sabemos que a questão habitacional não é de competência exclusiva do governo estadual, embora seja este o que têm mais investido em moradia popular. Nesse sentido, a UMM também tem levado suas reivindicações às demais instâncias de governo para que nosso Estado possa obter maiores recursos públicos e que a política seja realizada de maneira integrada pelos três níveis de governo.

### 1. Participação Popular

A UMM apresentou, em 1995, um projeto de lei de iniciativa popular (PL231/95) onde propõe a criação de um **Fundo** e um **Conselho Estadual de Habitação Popular**. Reivindicamos que o próprio Governo deve tomar a iniciativa de apoiar tal proposta na Assembléia Legislativa, e criando um Conselho paritário, que envolvesse as principais forças do setor, como um canal permanente de negociação e discussão da política habitacional, estendendo a proposta autogestionária para além da construção das unidades habitacionais.

## **2. Programa Paulista de Mutirão e Autogestão**

A proposta do mutirão autogestionário é, para nós da UMM, importante e realizadora. Desde nossa fundação, em 1987, lutamos pela construção de políticas públicas onde a população seja sujeito de direitos. O mutirão não constrói somente casas, constrói cidadania.

Há mais de 10 anos, estamos trabalhando junto à CDHU e ao Governo do Estado para consolidar este princípio na política habitacional em São Paulo. Lutamos pela Lei 9.142/95, desde a sua formulação, para garantir recursos e instrumentos para esta proposta. No entanto, nos últimos meses, temos, mais uma vez, nos deparado com críticas e desvios de sua elaboração original.

Sabemos que falar em autogestão ainda é um tabu. Queremos participar da criação de uma cultura participativa, reforçando o interesse público na implementação das políticas sociais, garantindo o controle social da gestão.

A UMM já vem manifestando sua preocupação com possíveis desvios do Programa, tendo, inclusive, por diversas vezes sugerido à CDHU e à Secretaria de Habitação que realizassem um processo de discussão e de reformulação do regulamento, garantindo a lisura dos procedimentos e o fortalecimento da autogestão em nosso Estado. Em anexo estão algumas das propostas já apresentadas.

Participamos de diversas discussões junto à Companhia, à Assembléia Legislativa e às demais federações de movimentos e queremos retomar esse processo junto à nova direção da CDHU.

Acreditamos na proposta autogestionária e queremos contribuir para o seu avanço no Estado. Analisando o parecer feito pelo TCE, encontramos diferentes tipos de observações, algumas sobre irregularidades na execução do contrato, outras, no próprio contrato.

Sendo assim, entendemos que o Programa não deve ser paralisado. Deve, sim, ser melhor avaliado e as novas regras devem ser elaboradas com a participação de todos: governo, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público e associações,

Queremos aperfeiçoar as regras do Programa, garantindo que o controle e a implementação dos empreendimentos estejam, de verdade, nas mãos das famílias mutirantes. São elas, as maiores interessadas na gestão e no sucesso da obra. Para isso, temos que melhorar as regras que definem os papéis de todos os envolvidos (CDHU, associação, assessoria técnica, gerenciadora), os mecanismos de compra e contratação de serviços, o sistema de prestação de contas junto ao governo e às famílias. Temos que criar mecanismos e critérios para a seleção das entidades participantes e que cada contrato seja assinado com uma associação exclusiva das famílias envolvidas naquele projeto.

Queremos também "separar o joio do trigo", ou seja, identificar possíveis desvios ou corrupção para que sejam punidos e deixem de macular todo o Programa. Não é justo que as acusações sejam generalizadas a ponto de prejudicar as associações idôneas.

## **3. Lei da Compra da Terra (Lei 10.555/00)**

A política habitacional, principalmente na Capital e outras cidades da RMSP está seriamente comprometida pela falta de terrenos disponíveis. Desapropriações têm sido um processo extremamente lento e que tem resultado em áreas sobre valorizadas.

Nesse sentido, a UMM ajudou a formular e acompanhou a aprovação e sanção da Lei 10.535/00 que institui o Programa de Crédito para a Compra da Terra destinado à construção de habitação popular à famílias de baixa renda, complemento da Lei 9.142/95. Esta lei financia a compra de terra diretamente às cooperativas e associações comunitárias.

Solicitamos, que o Governo Estadual regulamente esta Lei o mais rápido possível e a coloque em prática.

## **4. Reivindicações**

### **4.1. Mutirões**

#### **4.1.1. Mutirões em andamento**

- Conclusão dos mutirões em andamento

Há vários mutirões em andamento que foram paralisados ou tiveram seu ritmo diminuído, causando sérios problemas tanto do ponto de vista social quanto das obras. Reivindicamos a retomada imediata das obras dos mutirões que não apresentem irregularidades para a sua imediata conclusão.

- Conclusão da Infra-Estrutura dos mutirões

Diversos mutirões estão concluídos ou em fase de conclusão e não tiveram sua infra-estrutura contratadas ou executadas, o que é de responsabilidade da CDHU. Com isso, muitas famílias estão impedidas de ocupar suas casas. Reivindicamos a imediata solução deste problema, seja com a contratação de empresas, seja com o aditamento dos contratos de edificação para que a própria associação se responsabilize pela execução.

- Construção de Equipamentos Sociais nas glebas da CDHU

Muitas das glebas onde foram construídas habitações não possuem equipamentos sociais (escola, creche, posto de saúde, equipamentos esportivos e de lazer) suficientes para atender a nova demanda. Propomos que o planejamento e execução dessas obras aconteçam simultaneamente à construção das unidades habitacionais.

#### **4.1.2. Novos mutirões**

Após intenso processo de negociação, durante todo o ano passado, foi assinado, em 14 de janeiro deste ano, diversos termos de compromisso (Guaianases, Brasilândia, Jova Rural, Rodolfo Pirani, Vale das Flores) e um contrato (Taboão da Serra) para o início de novos mutirões com entidades filiadas à UMM.

Até o presente momento, estes mutirões não foram viabilizados. Reivindicamos que se dêem os devidos encaminhamentos para que os mesmos sejam

### **4.1.3. Novas negociações**

Propomos que as negociações para a contratação de uma nova etapa de mutirões já deverá atender aos novos critérios e regulamento do Programa. Essa negociação deverá levar em conta a organização dos movimentos e seu desempenho, caso já tenha desenvolvido outros projetos. A UMM, através das organizações filiadas, reivindica novos empreendimentos para a continuidade do Programa.

## **4.2. Programa de Atendimento aos Cortiços**

A preocupação e a participação da UMM junto ao Governo, no sentido da criação de um programa que atendesse à população encortiçada, tem ocorrido desde o início do 1º mandato. Nesse período, a questão da moradia nas regiões centrais ganhou maior importância, um programa foi criado com parceria dos movimentos (PAC) e alguns passos foram dados. Infelizmente, o PAC está paralisado e o seu Conselho de Orientação (COPAC) nunca mais foi convocado.

Reiteramos nossas propostas já apresentadas e, fundamentalmente, a implementação do PAC com ampla participação dos movimentos populares e a realização dos projetos por mutirão com autogestão. Queremos firmar um acordo que garanta a execução e a participação nos projetos, bem como a destinação das unidades para as demandas dos movimentos: Fórum dos Cortiços, MMC - Movimento de Moradia do Centro, ULC – Unificação das Lutas de Cortiços.

## **4.3. Programa de Urbanização de Favelas e Loteamentos**

Reivindicamos a elaboração de um programa de atendimento a favelas, loteamentos e áreas ocupadas para, onde for possível, urbanizar e dar qualidade de vida às populações moradoras dessas áreas, aproveitando os recursos já investidos pelos moradores e evitando remoções e despejos.

É imprescindível, também, que o Governo Estadual realize o tratamento e/ou canalização de córregos nas áreas limítrofes da capital que são responsáveis por alagamentos nos bairros e favelas próximos.

Nesse sentido, a União dos Movimentos de Moradia solicita uma audiência com V. S. para tratarmos desses assuntos levantados e darmos início a esta Segunda etapa de nossa parceria.

Certos de sua atenção e consideração

Atenciosamente

Donizete de Oliveira Fernandes

Benedito Roberto Barbosa

Evaniza Rodrigues

## **Critérios para o Programa Paulista de Mutirão com Autogestão**

### **Do ponto de vista social e organizativo**

- Tempo de organização da entidade, conquistas e lutas anteriores
- Número de famílias filiadas e realização de atividades ao menos uma vez ao mês com elas
- Tipos de atividades realizados com os filiados
- Trabalho social realizado com a família antes da obra
- Reivindicações e atividades de luta realizadas nos três níveis de governo
- Qualidade da proposta apresentada / capacidade de formulação de alternativas
- Outros tipos de intervenção social além da moradia
- Transparência e participação dos filiados nas instâncias de decisão da entidade
- Transparência e democratização dos recursos arrecadados

### **Do ponto de vista da obra (para as que já realizaram mutirão)**

- Gerenciamento dos recursos – equilíbrio físico – financeiro
- Prestação de contas dos recursos recebidos
- Custo do metro quadrado construído
- Prazo de realização da obra
- Organização do canteiro de obra
- Número de acidentes na obra
- Qualidade do produto quanto a estética, conforto, execução, acabamentos, materiais utilizados
- Idoneidade da coordenação quanto à gestão de recursos recebidos
- Trabalho social realizado
- Participação das famílias mutirantes na gestão do empreendimento, planejamento e execução
- Transparência e participação na utilização dos recursos
- Representatividade da coordenação eleita
- Outros projetos sociais desenvolvidos
- Organização pós-ocupação

# Sem-teto fazem maior ofensiva da história

### São 27 prédios ocupados na região central da capital; 10 invasões ocorreram mês passado

ALCELLUIZ CASTILHO  
e LUIS SONIPAVA

**E**stá em curso a maior demonstração de força dos grupos de sem-teto, desde seu surgimento no fim da década de 80, em São Paulo. Depois de 10 ocupações promovidas no mês passado, hoje são pelo menos 27 os prédios ocupados com fins declaradamente políticos na capital.

As ações estão sendo conduzidas no centro da cidade por três movimentos pró-moradia. Na periferia, as ocupações de unidades em construção da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) são feitas por grupos isolados.

Com a ofensiva estratégica, os três grupos que agem no centro estão conseguindo passar as ações do governo do Estado e da Prefeitura e forçar a discussão sobre habitação popular.

Um levantamento feito pelas próprias associações de sem-teto indica a existência de cerca de cem prédios públicos (municipais, estaduais ou federais) abandonados ou desabitados na região central. Incluem-se os particulares, esse número pode dobrar. "Estamos propondo para novas ocupações", diz Hamilton Silvio de Souza, coordenador-geral do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto do Região Central. O Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal - um dos que agremiam ambulantes na cidade - segue o mesmo rumo.

As novas ocupações têm co-

mo análoga construída o sistema. Os grupos à margem da tradicional União dos Moradores de Moradia (UMM), que desde 1987 conquistou a atenção de sem-teto e intransigentes de cartões em São Paulo.

Reconhecida pela Prefeitura e Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo como infortuna dos sem-teto, a UMM utiliza-se das ocupações - legais - como instrumento de pressão política para acelerar a construção de prédios para moradores de cortiços.

Mais dispostos ao confronto, os Trabalhadores Sem-Teto e os ambulantes - comandados por José Ricardo Teixeira da Silva, o Aleixo - propõem reações imediatas a suas ilegalidades. Em vez de engajar

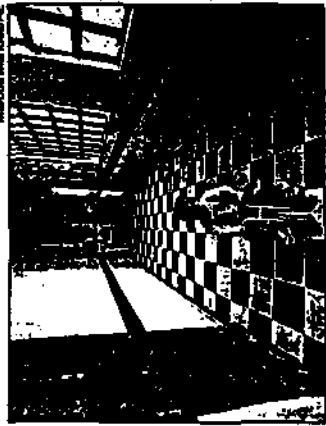
seu e sua situação financeira. Muitas vezes é realizado até mesmo um contrato para saber da disponibilidade de venda do imóvel. Tudo isso irá resultar a negociação com o Estado.

"Muitos proprietários não convencidos de que fardos com bom negócio se o Estado comprar o prédio", afirma Souza. A reivindicação é a de que, além de desapropriar, o governo abra linhas de crédito para financiamento.

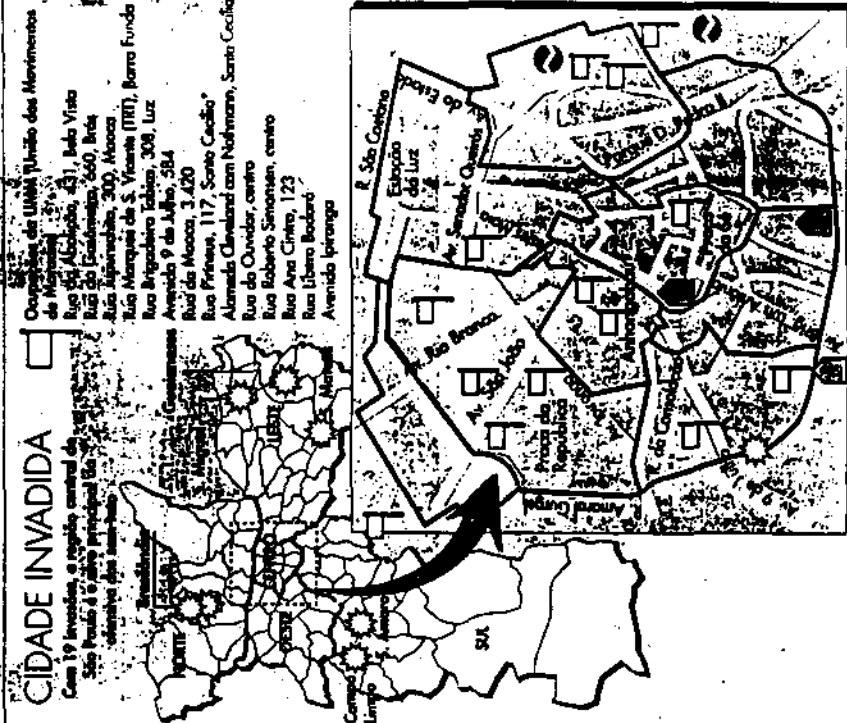
Milha - Se o impasse impedir a realização do objetivo, não há perda: o despejo é encerrado como um gesto político. Foi o caso da ocupação de um prédio na Rua Mischnuco pelos sem-teto da região central, em 1992.

Retirados em cumprimento a uma ordem judicial pelo Batalhão de Choque da Polícia Militar, os sem-teto colocaram os móveis e pertences na calçada, onde passaram a cobrar o diário. "É uma técnica sempre utilizada nos últimos meses do contrato de concessão de empréstimo de trabalhadores, advogados, na casa de opinião pública e forçamos o governo a argumentar alguma situação", ressalta Souza.

A necessidade de repercussão na mídia é um ponto em comum entre os três grupos. A UMM - que conta com a ajuda do grupo de Souza - considerou oportuno o fato de as seis ocupações simultâneas da madrugada do dia 25 terem ocorrido logo após a maior rebelião da história da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). A escolha para a invasão da nova sede do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), cuja obra está embargada por irregularidades, foi, evidentemente, para chamar a atenção da imprensa.



Milha, de 3 anos, brinca em prédio da Rua 21 de Abril



- Ocupações independentes**  
Rua Nogueira (antigo Hospital Materazzo), Bela Vista  
Rua Garibaldi Leite Ribeiro, Brooklin Paulista  
(Associação Futuro Melhor)  
CDHU da Avenida Cerifido Sampaio, Brooklin Paulista (Associação Unidos Vencemos)  
CDHU São Paulo C, Campo Limpo  
CDHU Iba de Moyraço, Santo Amaro  
CDHU São Miguel Paulista  
CDHU Guaiçabras  
CDHU Favelada de Carmo, São Mateus
- Ocupações do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central**  
Avenida Brigadeiro Luís Antônio, 1.274, Bela Vista  
Rua São Joaquim, 163, Liberdade  
Rua Maria Paula, 161, centro
- Ocupações do Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal**  
Rua Esmeralda, 21, Mooca  
Rua Assunção, 480, Itard  
\* composto pelo CDHU para moradia

**ANEXO 7**

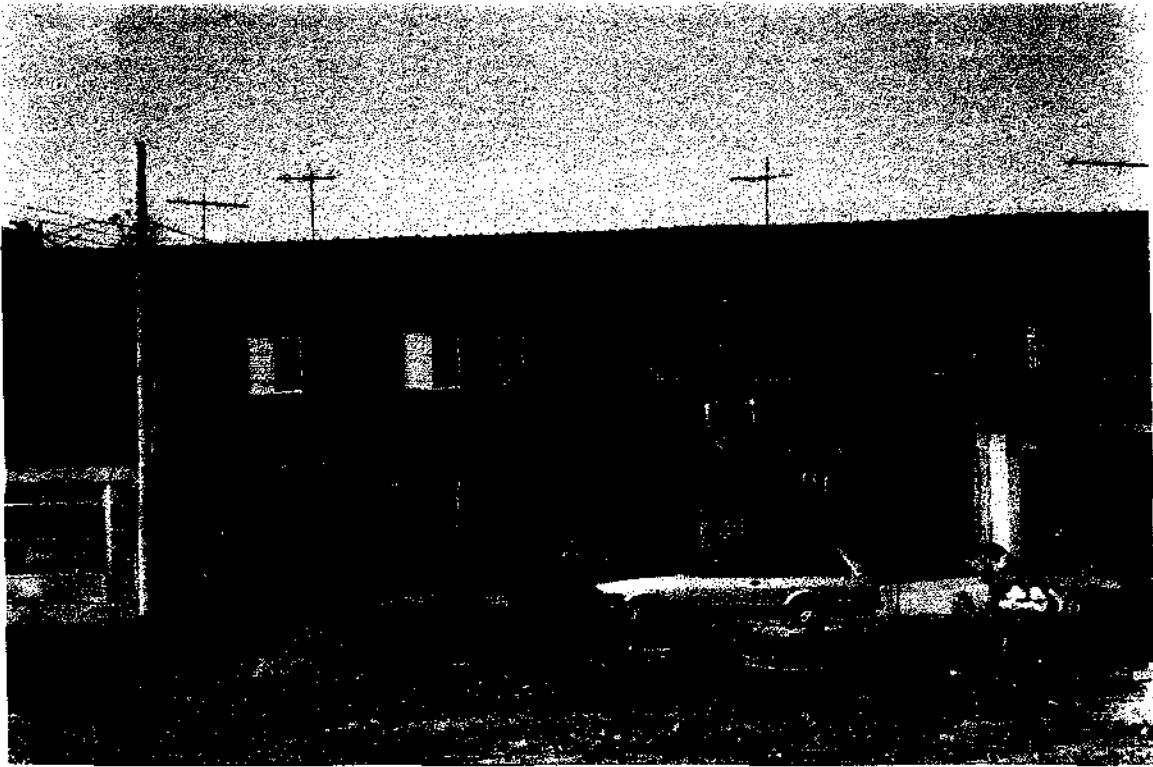


**ASSOCIAÇÃO DE CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA POR MUTIRÃO  
“VILA COMUNITÁRIA” - (arquivo CAAP)**



**ASSOCIAÇÃO DE CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA POR MUTIRÃO  
“JARDIM INDUSTRIAL” - (arquivo CAAP)**

**ANEXO 7**



**ASSOCIAÇÃO DE CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA  
"SANTO ANDRÉ" -(arquivo CAAP)**

## ANEXO 8

### CAAP – Centro de Assessoria a Autogestão Popular Metodologia de ação junto às Associações Comunitárias

O objetivo nesse item é demonstrar como se dão as ações integradas dos técnicos do CAAP no desenvolvimento do trabalho junto às Associações Comunitárias por Mutirão, como um modelo de metodologia aplicada a esse eixo específico do trabalho.

Nesse sentido apresentamos a seguir, os objetivos, as metas, as atividades, os técnicos,<sup>1</sup> instrumentos e técnicas, referentes a cada uma das 4 fases de trabalho, numa cronologia linear em que se desenvolve as ações junto aos Movimentos. Observando-se porém, que na prática, essas atividades muitas vezes se interpenetram e variam muito de acordo ao estágio de organização e formação dos movimentos. Também fatores externos, como a falta de uma política habitacional definida por parte dos órgãos públicos, a morosidade da máquina burocrática etc. , não permitem um planejamento de trabalho rígido e linear.

#### Fases

##### 1. Fase de Formação

###### 1.1. Objetivo

O objetivo do trabalho nessa fase é levar o grupo a ultrapassar o estágio de aglutinação em torno da reivindicação - alvo para tomar consciência de sua organização e autonomia enquanto grupo que irá se identificando gradualmente e tomando conhecimento dos passos a percorrer até a construção das unidades habitacionais.

###### 1.2. Atividades

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Levantamento sócio-econômico das famílias através da aplicação de fichas cadastrais	- Entrevista individual	Ass. Social
- Tabulação das fichas e apresentação da análise dos resultados em Assembléia Geral	- Computação, análise de dados	Ass. Social
- Explicação do trabalho da Ass. Técnica quanto aos aspectos físicos, sociais, educativos, e discussão de uma ação conjunta entre Ass. e a população	- Assembléias semanais - Reuniões subgrupo	Ass. Social Arquiteto
- Formulação do diagnóstico a partir do conhecimento do grupo e da construção da história do movimento	- Entrevistas - Subgrupos	Ass. Social

<sup>1</sup> \* A alocação de técnicos nas atividades é apenas para um efeito didático, sendo que na realidade prática do trabalho eles se locupletam, se substituem, se integram. Entendendo também que outros profissionais de distintas áreas possam perfeitamente desenvolver muitas das atividades mencionadas guardando-se as especificidades de conhecimento e capacitação de cada um.

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Discussão sobre o problema hab. no país, causas e conseqüências; os caminhos de luta dos movimentos e suas formas de organização	- Seminários - Debate subgrupo	Ass. Social Arquiteto
- Formação de uma Comissão provisória com lideranças detectadas numa 1ª aproximação para preparar a discussão sobre o Estatuto e a eleição da 1ª Diretoria	- Reuniões	Ass. Social
- Intercâmbio e troca de experiência com lideranças de outros mutirões	- Visita mutirões	Ass. Social
- Elaboração do Estatuto e discussão sobre "liderança" e processo decisório	- Subgrupos - Dinâmicas	Ass. Social
- Fundação da Associação através da aprovação do Estatuto e da eleição da Diretoria	- Assembléia	Ass. Social
- Treinamento administrativo e funcional junto à Diretoria eleita	- Sessões (03) - 3hs cada	Ass. Social

## 2. Fase de Pré-Obra

### 2.1. Objetivo

O objetivo precípua nessa fase, geralmente de maior duração, é levar o grupo a assumir o seu papel de pressão junto ao poder público para alcançar suas reivindicações, aprofundando a discussão sobre a política habitacional em todos os aspectos (econômicos, sociais, políticos etc.) Essa fase se caracteriza pelo trabalho de mobilização tanto da população quanto da Equipe de Assessoria na busca de financiamento para a compra de terreno e construção das casas.

### 2.2. Atividades

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Assessorar no processo burocrático de regularização do estatuto; abertura conta bancária; livro caixa; atas e relatórios; livro de presença	- Treinamento individual e subgrupo	Ass. Social
- Formação de uma comissão para escolha de terreno	- Assembléia	Arquiteto Engenheiro
- Vistoria técnica dos terrenos	- Visita em grupo	Arquiteto Engenheiro

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Estudo de aproveitamento do terreno (n.º de lotes, tipo de construção, etc.)	- Sistematização de dados	Arquiteto Ass. Social Engenheiro
- Apresentação dos terrenos, formulando uma discussão sobre renda, custo do terreno, financiamento	- Assembléia	Arquiteto Ass. Social
- Formação de uma Comissão de mulheres com vistas à discussão da participação delas em todo o processo de mutirão e, discussão a respeito das questões específicas de gênero e relações sociais	- Reuniões com grupo específico - Encontros - Dinâmicas	Ass. Social
- Discussão sobre política urbana, reforma agrária, análise conjuntural	- Exposição - Subgrupo	Ass. Social Arquiteto
- Orientação e acompanhamento total no processo de negociação de compra do terreno com proprietário particular ou com o governo	- Reunião com comissão - Audiência	Ass. Social
- Promover e participar das audiências de negociações	- Contatos	Ass. Social Arquiteto
- Elaboração de projetos e propostas de financiamento para os órgãos públicos e outras entidades financiadoras	- Documentos - Relatórios	Ass. Social Arquiteto
- Solicitação de diretrizes para aprovação do loteamento na Prefeitura (tamanho de lote, largura das ruas, declividade, recuo, ...)	- Audiência	Arquiteto Engenheiro
- Elaboração da minuta do projeto de lei específica para parcelamento do solo e autorização na câmara de vereadores para a Pref. executar a infra-estrutura	- Documentação - Relatórios	Arquiteto
- Acompanhamento da tramitação da lei na Câmara até a sua aprovação	- Reunião	Arquiteto
- Aprovação definitiva do projeto urbanístico arquitetônico pela ACC	- Assembléia geral - Reunião em subgrupo	Arquiteto Ass. Social
- Entrada e acompanhamento na Prefeitura do projeto urbanístico arquitetônico até a aprovação	- Audiência - Reuniões	Arquiteto

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Elaboração do Projeto Urbanístico Arquitetônico	- Projetos	Arquiteto
- Discussão e explicação detalhada com o grupo sobre projeto (Urbanização e casa)	- Assembléia geral	Arquiteto
- Solicitação de verba ao Governo Federal ou Estadual ou Municipal	- Reuniões subgrupo	Ass. Social Engenheiro
- Orçamento da Unidade Habitacional	- Elaboração de projeto	Ass. Social
- Determinação da contribuição da mão-de-obra (por mutirão ou por auto-construção, etc.)	- Execução de planilhas	Arquiteto
- Elaboração de propostas habitacionais, casa térreas, sobrados, duplex, apartamento, outros	- Estudos específicos	Arquiteto
- Definição do sistema construtivo a ser utilizado – cerâmica armada, argamassa armada, etc.	- Reuniões	Engenheiro
- Discutir junto a população a forma de construção: auto-ajuda, mutirão, empreiteira ou misto	- Plantas	Arquiteto
- Treinamento para especialização de mão de obra em setores: hidráulica, elétrica, serralheria, etc., por grupos, em convênio com SENAI	- Maquetas	Arquiteto
- Estabelecimento do cronograma da obra	- Assembléia geral	Arquiteto
- Discussão da forma de organização da obra	- Assembléia geral	Arquiteto
- Elaboração, discussão e aprovação do regulamento da obra	- Exposição (filmes, vídeos)	Engenheiro
- Explicação do processo construtivo do conjunto das casas e do canteiro de obras	- Cursos	Arquiteto
	- Treinamento	Ass. Social
	- Comissões de trabalho	Arquiteto
	- Comissão de obra	Arquiteto Ass. Social
	- Reuniões, subgrupo	Ass. Social
	- Assembléias	Ass. Social
	- Reuniões, subgrupo	Arquiteto
	- Assembléias	Engenheiro

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Definição de formas de acompanhamento do grupo durante a obra	- Reuniões subgrupo - Assembléias	Arquiteto Engenheiro
- Formação de Comissões de trabalho eleitas em Assembléia Geral, Comissão de administração da obra, Comissão de obra – Comissão recreativa e Cultural – Comissão de compra de material – comissão de creche	- Assembléia - Trabalhos com comissões	Ass. Social Arquiteto
- Treinamentos com coordenadores de grupos	- 05 sessões	Ass. Social Arquiteto

### 3. Fase de Obra

#### 3.1. Objetivo

O objetivo nessa fase é sedimentar a autogestão comunitária em que os mutirantes praticam os princípios de solidariedade, união, ajuda-mútua, que desde o início do trabalho são estimulados.

Essa fase exige um acompanhamento estreito dos técnicos que discutem a apropriação da tecnologia pelos mutirantes, trocando e adaptando os conhecimentos mútuos. Exige também um acompanhamento e avaliação constante das comissões de trabalho.

#### 3.2. Atividades

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Estruturação das comissões de trabalho contribuindo para a formulação de propostas específicas a cada uma	- Treinamento - Estudo documentos	Ass. Social Arquiteto
- Estabelecimento do cronograma da obra	- Mapeamento	Arquiteto
- Acompanhamento e fiscalização permanente no canteiro de obras	- Reuniões com comissões	Arquiteto
- Planejamento semanal com comissões de trabalho	- Reuniões com comissões	Arquiteto Ass. Social
- Avaliação mensal em base ao cronograma de obras	-	Arquiteto

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Preparação da documentação para solicitação da parcela financeira mensal do órgão financiador (posição do avanço da obra, prestação de contas: preparação da vistoria técnica	- Avaliação	Ass. Social
	- Elaboração de documentos e planilhas de custos	Arquiteto
- Capacitação permanente da mão de obra dos mutirantes	- Treinamento	Arquiteto
- Avaliação quinzenal com todos os associados sobre o andamento do trabalho e problemas eventuais readaptando-se as pessoas às funções mais adequadas quando necessário	- Assembléias	Ass. Social
	- Reuniões de grupo	Arquiteto
- Discussão permanente com as mulheres promovendo atividades que visem a aproximação das pessoas e um relacionamento positivo no trabalho	- Reuniões	Ass. Social
	- Oficinas	
- Promoção de círculos de debate sobre temas diversos relativos à criança: Educação de filhos ; a criança e o adolescente na sociedade; a sexualidade, etc.	- Reuniões	Ass. Social
	- Oficinas	
- Definição de critérios da pontuação e da avaliação de desempenho	- Dinâmicas	Ass. Social
	- Mapas de pontuação	
	- Plenárias	

#### **4. Fase Pós- Mudança**

##### **4.1. Objetivo**

Nesta fase o nosso objetivo é firmar junto à população as atividades já iniciadas no final da fase anterior que serão realizadas de acordo com o interesse do grupo. É consolidar a vida coletiva através de ações concretas que serão controladas e avaliadas pela comunidade.

É organizar a comunidade para assumir decisões comuns frente aos problemas que encontrarem tanto a nível de relacionamento interpessoal como reivindicações que se façam necessárias.

##### **4.2. Atividades**

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Discussão de condomínio: trabalhar a continuidade do processo de autogestão no pós-obra	- Cartilhas, pesquisas	Ass. Social
	- Assembléias	

	<i>Instrumentos e técnicas</i>	<i>Técnicos</i>
- Orientação e acompanhamento técnico na construção do Centro Comunitário ou qualquer outro espaço de convivência	- Projetos - Plantas	Arquiteto
- Elaboração de Projetos aos órgãos financiadores (ex.: PRODEC – Programa de Desenvolvimento Comunitário) para a implantação de oficinas produtivas (serralheria, costura, padaria, etc. ) que visem a geração de renda	- Projetos - Planilhas de custo - Visitas a outras experiências	Arquiteto Ass. Social
- Treinamento com o grupo interessado na montagem dessas oficinas com vistas a se tornar um benefício coletivo	- Elaboração de regulamentos - Reuniões	Arquiteto Ass. Social
- Discussão e elaboração do Regimento Interno de Funcionamento do espaço comunitário e programação de atividades no mesmo	- Documentos - Reuniões com subgrupos específicos	Ass. Social
- Orientar e acompanhar a comunidade nas suas reivindicações ao Poder Público (transporte, comércio, escola, posto de saúde, etc.)	- Projetos - Documentos - Reuniões em subgrupo	Ass. Social
- Dar continuidade ao trabalho junto às mulheres observando e avaliando o crescimento individual frente à situação de opressão e relacionamento familiar	- Reuniões - Exposição - Visitas - Oficinas	Ass. Social