# Alfio Conti

# A EXPERIÊNCIA DA AUTOGESTÃO EM IPATINGA

Uma busca pelo conceito

Belo Horizonte 1999

#### Alfio Conti

# A EXPERIÊNCIA DA AUTOGESTÃO EM IPATINGA

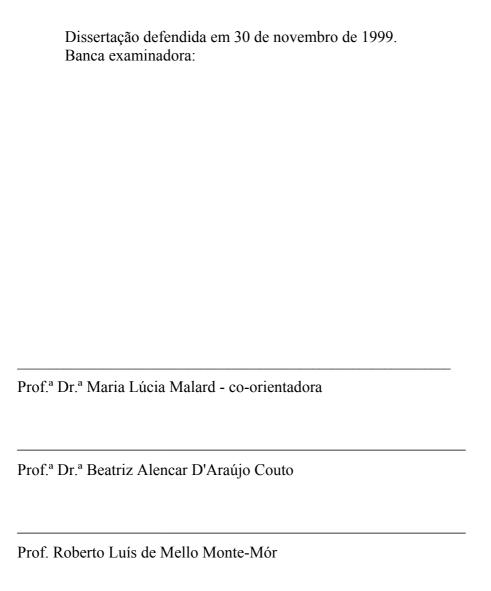
Uma busca pelo conceito

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do titulo de Mestre em Arquitetura.

Área de concentração: Teoria e Prática do Projeto Arquitetônico

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Jupira Gomes de Mendonça Co-orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Malard

Escola de Arquitetura da UFMG Belo Horizonte -1999



À minha linda esposa, por sua infinita paciência.

#### Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que me ajudaram e incentivaram na realização deste trabalho

Em especial, à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Malard, pelo atencioso acompanhamento no decorrer de todo o trabalho de pesquisa e pelas valiosas contribuições, fundamentais ao aprimoramento da presente dissertação.

À minha orientadora, Prof.ª Jupira Gomes de Mendonça, que, conseguindo vencer a distância física que nos separou quando da elaboração da parte final da dissertação, contribuiu com valiosas sugestões nas horas de maior dificuldade, quero deixar consignada minha profunda gratidão pelo apoio ao longo de todo o percurso do mestrado.

Gostaria de agradecer, também, à amiga Margarete Silva de Araújo, que me permitiu conhecer essa experiência mais diretamente e esteve sempre presente e disponível para trocar opiniões e informações; à Associação Sem Casa do Bairro Betânia e Regiões de Belo Horizonte (ASCA), forte e firme na luta pela conquista da moradia; aos componentes da assessoria técnica da Schmidt Arquitetura e Urbanismo e a todos os "mutirantes" do conjunto residencial ASCA e do conjunto Havaí.

Por fim, dedico este trabalho a todos que acreditam no povo brasileiro e na autogestão como uma via concreta para a resolução do problema habitacional no Brasil.

# **SUMÁRIO**

RESUMO	
1. INTRODUÇÃO	13
2. POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, PODER PÚBLICO E MOVIMENTOS SOCIAIS	14
2.1 Aspectos gerais sobre a política habitacional no Brasil	14
2.2 O regime militar e o processo de abertura política	24
2.3 As características dos movimentos sociais no Brasil	25
2.4 Os movimentos sociais urbanos, o Estado e as políticas públicas	33
3. O CONCEITO DE AUTOGESTÃO E SUA APLICAÇÃO NA PRODUÇÃO DE MORADIA	
POPULAR NO BRASIL	46
3.1 A noção de autogoverno	46
3.2 As origens e a história do conceito de autogestão	47
3.3 A autogestão como sistema de organização econômica	54
3.4 A autogestão como princípio político	58
3.5 A experiência da autogestão na Iugoslávia	60
3.6 As críticas à autogestão.	62
3.7 O nascimento da idéia de autogestão na produção de moradias populares no Brasil	63
3.8 Autoconstrução: teorias e críticas	64
3.9 A proposta de autogestão na construção de moradias populares: características e peculiaridades	68
4. A EXPERIÊNCIA DOS MUTIRÕES AUTOGERIDOS EM IPATINGA	75
4.1 Metodologia	75
<b>4.1.2</b> A evolução da pesquisa e a adequação metodológica	77
<b>4.2.</b> Ipatinga e Usiminas	80
4.3 As "administrações populares"	83
4.4 O início da política habitacional no município: o mutirão Nova Conquista	85
4.5 A Associação Habitacional de Ipatinga (AHI)	89
4.6 O nascimento da idéia de autogestão	92
4.6.1 A influência de São Paulo.	94
4.6.2 A criação das condições	96
<b>4.6.3</b> A "Ação Direta"	98
4.7 A outra produção habitacional: o primeiro conjunto, o Planalto I	100
<b>4.7.1</b> Os outros conjuntos	10
5. O MUTIRÃO NOVO JARDIM - SÃO FRANCISCO	10
<b>5.1</b> A fase preparatória	104
<b>5.2</b> As primeiras atividades e a organização do mutirão	10′
<b>5.3</b> A implementação das atividades	112
<b>5.4</b> A conclusão do mutirão, dificuldades e avaliações	12
6 O MUTIRÃO PRIMEIRO DE MAIO	12
6.1 As atividades iniciais	12

6.2 O projeto do novo conjunto	127
6.3 As primeiras atividades e a pressão da AHI sobre a PMI	129
6.4 As mudanças na AHI e na PMI	130
6.5 A preparação da equipe técnica e a elaboração do novo sistema construtivo	132
6.6 A construção da casa modelo e o começo do mutirão	137
6.7 A organização e a estrutura do trabalho	140
6.8 A implementação das atividades e a crise da associação	145
6.9 A solução da crise e as reivindicações da associação	151
6.10 A conclusão do mutirão	153
7 O MUTIRÃO PLANALTO II	155
7.1 O Projeto do novo centro	155
7.2 O projeto do conjunto habitacional e a preparação do mutirão	157
7.3 As novas relações entre AHI e PMI e o começo da obra	158
7.4 As atividades sociais e a construção das casas modelo	165
7.5 Os problemas de financiamento, gerenciamento e relacionamento na obra	168
7.6 A distribuição das casas e a conclusão do mutirão	172
8. ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
8.1 Os pressupostos e as condicionantes favoráveis ao nascimento do processo	
de autogestão em Ipatinga	175
8.1.1 O começo do processo e os elementos marcantes	176
8.1.2 A adoção do modelo	178
8.2 A autogestão e os atores envolvidos no processo	179
8.2.1 A Assessoria Técnica	179
8.2.2 A Associação Habitacional de Ipatinga e a Prefeitura Municipal de Ipatinga	184
8.3 Inovações e contribuições específicas do processo de autogestão de Ipatinga:	
os resultados não previstos	188
8.4 Os outros resultados do processo de autogestão de Ipatinga: os resultados previstos	191
8.5 O plano de financiamento	191
8.6 Avaliações conclusivas	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1	dim. 15.5 (comprimento) x 16.3 (altura)
Figura 2	13.2x15.5
Figura 3	10.6x 15.5
Figuras 4 e 5	15.5 x 12.7
Figura 6	10.7 x 15.5
Figuras 7 e 8	15.5 x 8.3
Figura 9	15.5 x 10
Figura 10	15.5 x 10.8
Figura 11	(será a planta da casa do Novo Jardim São Francisco)
Figura 12	(será a planta do mutirão Novo Jardim que será colocada no
	fim do capitulo, com evidenciação do Nova Conquista)
Figura 13	15.5 x 10.9
Figura 14	(será a planta do mutirão São Franscisco que será colocada no
	fim do capitulo, com evidenciação do Nova Conquista)
Figura 15	15.5 x 10.9
Figura 16	15.5 x 10.3
Figura 17	15.5 x 10.6
Figura 18	15.5 x 11.48
Figura 19	15.5 x 10.24
Figura 20	15.5 x 10.7
Figura 21	15.5 x 10.5
Figura 22	15.5 x 10.4
Figura 23	(será a planta da casa do mutirão Primeiro de Maio)
Figura 24	(será a planta do mutirão Primeiro de Maio que será colocada
	no fim do capitulo)
Figura 25	15.5 x 10.2
Figura 26	15.5 x 10.5
Figura 27	15.5 x 11.5
Figura 28	13.8 x 15.5
Figura 29	15.5 x 10.8
Figura 30	15.5 x 10.7
Figuras 31 e 32	15.5 x 8
Figura 33	15.5 x 10.6
Figura 34	15.5 x 10.8
Figura 35	
Figura 36	
Figura 37	
Figura 38	(planta da casa do mutirão Planalto II)

Figura 39	(será a planta do conjunto Planalto II)
Figura 40	15.5 x 11.2
Figuras 41 e 42	15.5 x 8.3
Figuras 43 e 44	15.5 x 9.3
Figura 45	15.5 x 10.6
Figura 46	21,00 x 6.5 (será reservada a ultima pagina do capítulo 7)

#### LISTA DE ABREVIATURAS

ACESITA - Aços Especiais Itabira

AD - Ação Direta

AHI - Associação Habitacional de Ipatinga

AUVA - Aglomerado Urbano do Vale do Aço

AVSI - Associazione Volontari del Soccorso Internazionale

BDI - Benefícios e Despesas Indiretas

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular

CDH - Companhia de Desenvolvimento Habitacional

CEB - Conselho Eclesial de Base

CEF - Caixa Econômica Federal

CENIBRA - Celulose Nipo-Brasileira

CHI - Coordenadoria de Habitação

CMN - Conselho Monetário Nacional

COHAB - Companhia de Habitação

COOPAD - Companhia de Adolescentes

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CSBM - Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira

CURA - Projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

DEHAB - Departamento de Habitação

DERF - Departamento de Regularização Fundiária

DPU - Departamento de Planejamento Urbano

EFVM - Estrada de Ferro Vitória-Minas

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FUNAPS Comunitário - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais.

GTZ - Geselschaft Zusammen Arbeit

HABI - Superintendência de Habitação Popular

INOCOOP - Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas

MIR - Ministério da Integração Regional

MS - Movimentos Sociais

MSU - Movimentos Sociais Urbanos

OOUR - Organizações de Base do Trabalho Organizado

PCI - Partido Comunista Iugoslavo

PCUS - Partido Comunista da União Soviética

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMI - Prefeitura Municipal de Ipatinga

PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PT - Partido dos Trabalhadores

SAPS - Serviço de Alimentação e Previdência Social

SEAC - Secretaria de Ação Comunitária

SEHAB - Secretaria de Habitação

SEPCG - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário

SM - Salário Mínimo

SNPLI - Sistema de Planejamento Nacional Integrado

SOMMA - Saneamento Ambiental Organização e Modernização dos Municípios

STAC - Secretaria de Trabalho e Ação Social

UFV - Universidade Federal de Viçosa

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USIMINAS - Usina Siderúrgica de Minas Gerais

#### **RESUMO**

O presente trabalho investiga a experiência da autogestão no processo de construção de moradias populares em Ipatinga (MG), nos mutirões autogeridos realizados de 1990 a 1998, durante as administrações do Partido dos Trabalhadores, às quais se deve a adoção dessa forma de organização. O trabalho compõe-se de duas partes principais: na primeira, é apresentado um breve estudo sobre o tipo de política habitacional tradicionalmente adotada no Brasil e sobre as relações entre poder público e movimentos sociais a partir da abertura política do final dos anos 70. A seguir, buscando-se a definição do termo "autogestão", é feita uma apresentação da experiência de construção de moradias populares, como forma de substituição do processo de mutirão tradicionalmente adotado pelo poder público, enfatizando-se a maior experiência desenvolvida até hoje no Brasil, no município de São Paulo, modelo para o processo desenvolvido em Ipatinga. Na segunda parte, a pesquisa de campo resgata a experiência de Ipatinga em dois momentos: no primeiro, por meio da reconstrução histórica dos fatos e acontecimentos que levaram ao nascimento e adoção desse processo na produção habitacional municipal. Num segundo momento, mediante a reconstrução dos quatro empreendimentos implementados. A reconstrução dos acontecimentos visa destacar as peculiaridades do processo, descritas na parte final deste trabalho. Conclui-se que o processo evoluiu, distanciando-se da experiência vivida em São Paulo, por causa da ligação cada vez mais forte entre o poder público e o agente do movimento habitacional e devido ao enfraquecimento e desaparecimento da assessoria técnica, terceiro ator desse processo. O resultado dessa evolução é a incorporação do agente do movimento habitacional e consequente perda de autonomia e de legitimidade frente às bases de sustentação política, isto é, os próprios filiados. São enfatizados também os resultados da experiência, destacando-se resultados positivos em termos quantitativos e qualitativos das habitações produzidas e as novidades tecnológicas e organizacionais utilizadas nos mutirões, estas últimas introduzidas em outras experiências, como é o caso da capital mineira.

### 1. Introdução

No Brasil, vários estudos acadêmicos e institucionais têm demonstrado que boa parte da população é excluída dos benefícios de uma moradia minimamente adequada, o que se constitui num fator de diminuição geral da qualidade de vida, com conseqüente aumento da marginalidade social. Outros tantos estudos têm procurado encontrar caminhos para o equacionamento desse problema, que é, sem dúvida, um entrave decisivo para a erradicação da pobreza e para se conseguir o desenvolvimento sustentado do país.

A presente dissertação se inscreve no âmbito do esforço de busca de alternativas viáveis para a solução do nosso problema habitacional. Tem por objetivo conhecer a experiência da autogestão na produção de moradias populares em Ipatinga, Minas Gerais, e avaliar suas potencialidades e limitações como mecanismo de reedição do déficit habitacional para as camadas populacionais de baixa renda. O desenvolvimento do trabalho ocorrerá como segue:

O capítulo 2 é um breve relato sobre a política habitacional brasileira, para situar o leitor no quadro de referência do qual emerge o caso de Ipatinga.

O capítulo 3 tem o objetivo de examinar, ainda que superficialmente, a noção de autogestão, seu desenvolvimento e aplicação em outros contextos e sua transposição para o Brasil.

O capítulo 4 diz respeito ao objetivo desta dissertação: apresenta o roteiro metodológico adotado, a descrição do contexto estudado – Ipatinga – e adentra no desenvolvimento da investigação levada a efeito.

Os capítulos 5, 6 e 7 dedicam-se à descrição e discussão dos casos estudados.

O capítulo 8 apresenta as análises e considerações finais, à guisa de conclusão.

Para finalizar são apresentadas as referências bibliográficas.

"A revolta, o uso do direito da revolta, só é legitimo, segundo consenso universal, quando se alça contra uma arbitrariedade de todo insuscetível de ser corrigida pacificamente."

## 2. Política habitacional no Brasil, poder público e movimentos sociais

Na primeira parte desse capítulo, introduz-se a questão habitacional no Brasil através de uma breve exposição histórica, cujo objetivo é delinear as características e peculiaridades do processo de urbanização brasileiro e as linhas de atuação que dominaram as políticas públicas no campo habitacional nos últimos sessenta anos.

Na segunda parte, discutem-se os dois principais componentes do processo de formação e implementação de políticas públicas sociais e habitacionais, isto é, os movimentos sociais urbanos e o poder público. São destacadas as características peculiares e as relações que ocorreram a partir do processo de abertura política do final dos anos setenta e seus reflexos em termos de políticas sociais e habitacionais.

# 2.1 Aspectos gerais sobre a política habitacional no Brasil

Antes de 1930, o modelo econômico brasileiro era do tipo agroexportador, herança do passado colonial que criou uma sociedade dominada por uma oligarquia rural, detentora do poder, exercido nas cidades onde se localizavam o aparato burocrático do estado e, em alguns casos, o capital comercial. O papel da cidade dentro da lógica oligárquica rural era explorar ao máximo, para fins de exportação, os recursos naturais das regiões que dominava.

Após a revolução de 1930, é introduzido no Brasil o modelo de acumulação industrial, reflexo da penetração das forças do capitalismo moderno nos espaços econômicos do Brasil. Esta não é uma peculiaridade do Brasil, uma vez que se trata de um processo que se desenvolveu mundialmente, envolvendo, em momentos diferentes, a maioria dos países do terceiro mundo. Esse processo, também chamado de industrialização tardia, trouxe para o Brasil a ideologia de que a industrialização se desenvolveria aqui da mesma forma como se desenvolveu nos países industrializados, sustentando a tese de que as soluções adotadas por

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Nogueira P. F., 1969, p. 317.

aqueles países poderiam ser repetidas para solucionar problemas similares nos países periféricos ou subdesenvolvidos. Os resultados obtidos demonstraram o contrário.

No caso do Brasil, a cidade desenvolveu um papel importante no novo modelo, atraindo e absorvendo enormes contingentes populacionais em movimento rural-urbano, apresentando-se, assim, como condição e instrumento da acumulação capitalista e caracterizando-se, no decorrer do tempo, pela concentração de atividades produtivas, bem como das ligadas à reprodução da força de trabalho.<sup>2</sup>

As mudanças no papel da cidade, "locus" por excelência do modelo de acumulação capitalista, tiveram reflexos marcantes na sua forma e nas características da sociedade que nela vivia. Nascem assim novos atores, como a burguesia industrial, que se coloca ao lado da oligarquia rural, dividindo funções de poder e de domínio político, e o proletariado urbano, que se coloca ao lado das faixas sociais de baixa renda.

A questão urbana nasce como fruto das contradições entre os diversos atores sociais, aguçada pelas novas e sempre crescentes necessidades de reprodução da força de trabalho, que se traduziram na formação de uma demanda que incluía todo o tipo de serviços (serviços de infra-estrutura, sistemas de transporte coletivo, sistema educacional, serviços de saúde, e equipamentos sociais e culturais), dos quais o Estado era considerado o provedor natural.

Mas o papel principal do Estado brasileiro, assim como o foi para os países desenvolvidos na mesma fase de evolução do processo de industrialização, estava concentrado na criação das condições gerais para a reprodução do capital. As necessidades da força de trabalho ficavam em segundo plano, justificado pelo fato de que a construção de um capitalismo de bases nacionais teria o objetivo final de redistribuir renda e ampliar empregos através da industrialização.<sup>3</sup> Eram estas também as bases teóricas do pacto social populista que dominou a política brasileira até os anos 60.

Segundo Moisés, <sup>4</sup> a ação do Estado nesse período foi de dois tipos: num primeiro momento, após 1930, concentrou-se na regulação dos fatores de produção, como o trabalho, e em uma política indireta de proteção à expansão industrial. Num segundo momento, deu-se sob a forma de investimentos diretos, voltados à criação de uma base de impulso à economia capitalista industrial (siderurgia, petróleo e construção naval) e de uma infra-estrutura

<sup>3</sup> Moises 1982: 19

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Moises 1982: 16

<sup>4</sup> op.cit.

destinada a concluir a unificação do mercado (bens finais e intermediários e matérias primas) e a ampliá-lo (estradas, serviços de produção, etc.).

O processo de urbanização que se originou foi, segundo Moisés, "um verdadeiro processo ecológico de discriminação social". Isso significa que a maior parte da população, cujo nível de renda não permitia seu acesso à cidade formal, localizou-se em áreas informais (e/ou ilegais), normalmente periféricas, nas quais o atendimento do poder público quanto à provisão dos bens e serviços de consumo coletivo não existia ou era deficitário.

O processo de urbanização brasileiro pode ser caracterizado pela expansão das periferias, causada pelo enorme contingente populacional que migra para as cidades e pela impossibilidade de controle e regulação desse fluxo por parte do poder público. Por essa razão, as grandes cidades se caracterizam por uma baixa qualidade de vida, resultado da apropriação predatória e/ou especulativa do espaço urbano.

A cidade, além de se hipertrofiar, fragmenta-se em múltiplas partes, o que a faz parecer um mosaico, cujas peças constituem limites e barreiras, relacionando-se mais como justaposição do que como integração. Assim, as traduções espaciais dos efeitos do desequilíbrio do mercado do trabalho, das distorções na distribuição de renda e das deficiências no atendimento à demanda de bens e serviços de consumo coletivo convivem lado a lado nas cidades brasileiras.

A mobilização social para tentar reverter essa situação começou nas grandes cidades, e o Estado, diante da pressão popular, começa a atuar sobre as condições de vida dos trabalhadores, tentando evitar o que Queiroz chama de "'extravios da capacidade de trabalho' pela existência de um precário padrão de reprodução social: alimentação, habitação, educação". Assim, entre várias ações, como a criação do Serviço de Alimentação e Previdência Social - SAPS, cria também planos de financiamento para a moradia operária e funda a Casa Popular.

No que diz respeito à questão habitacional, essas políticas de fato não alcançam os níveis mais baixos da população, sendo desenvolvidas para responder principalmente à demanda da classe média.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Balbo 1992:??

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Queiroz 1996: 60

A Casa Popular, fundada nos anos 40, é o órgão mais famoso do período, em termos de política habitacional, mas suas atuações foram mínimas, e ao longo de sua existência, sem uma fonte estável de recursos, sempre enfrentou fortes pressões políticas.

Para as faixas sociais de baixa renda, o poder público atuava através das chamadas "políticas especiais". Esse termo era usado para um tipo de intervenção que previa a remoção forçada das famílias que ocupavam terrenos, dando origem a assentamentos ilegais, que se transformarão em favelas. Duas justificavas eram apresentadas para a remoção das famílias: a primeira era o decoro público, já que essas áreas eram consideradas como um câncer dentro da cidade; a segunda, a reintegração da posse dos terrenos invadidos, pedida pelos proprietários. À remoção seguia-se o reassentamento das famílias, sem qualquer tipo de indenização, normalmente na periferia da cidade, isto é, em lugares distantes daqueles de onde foram removidas e nos quais tinham criado toda uma rede de relações e atividades que lhes permitia sobreviver.

Esse tipo de política, que não se limitava ao Brasil, mas fazia parte das políticas públicas da maioria dos países subdesenvolvidos naquela época, representava — e representa ainda hoje, embora em escala menor — uma solução paliativa, visto que muitas famílias eram obrigadas a voltar àquelas áreas ou a outras adjacentes ou próximas que oferecessem condições à inserção no mercado de trabalho ou nas redes de relações sociais que garantiam sua sobrevivência.

Essas políticas não tiveram fim com o golpe militar de 1964. Esse acontecimento, criando um momento de ruptura com o passado, trouxe novos elementos nas práticas usadas até então pelo poder público. De fato, a motivação dos promotores do golpe militar foi a vontade de dar ao Estado uma nova postura, capaz de implementar um novo modelo de desenvolvimento que rompesse com a tradição populista até então dominante. Os militares criaram um novo modelo, com uma proposta macro-econômica baseada em dois pontos:

- 1. um capital altamente integrado, possível através da sua internacionalização, realizada com a criação de parcerias com grandes empresas estatais e multinacionais, nas quais o Estado assume a função de mediador;
- 2. modernização da produção e do consumo através de investimentos maciços em indústrias modernas de bens de capital e bens de consumo duráveis.<sup>7</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Schmidt B., R. Faret, 1987, p.35.

Dois são os compromissos do novo regime: o primeiro, do qual dependia sua própria sobrevivência, era a contenção da inflação; o segundo era a formulação de projetos que assegurassem a manutenção do apoio das massas populares, para compensar as pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial.<sup>8</sup> Por essas razões, o novo governo pensou a questão da casa própria, sendo digna de destaque sua postura conservadora.<sup>9</sup>

A intervenção pública no campo habitacional passou, assim, do controle dos aluguéis a um esforço de ampliação da oferta de moradias concretizado no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, como agente financiador, cuja fonte principal de recursos provinha do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado dois anos depois pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966.

É evidente a mudança de estratégia em relação à questão habitacional, deixando-se de lado, definitivamente, as intervenções de tipo setorial.

Quase simultaneamente à criação do BNH, o novo governo cria também o Sistema de Planejamento Nacional Integrado (SNPLI) e o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), cujo gestor e coordenador geral era o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), vinculado, junto com o BNH, ao recémformado Ministério do Interior. Assim, parecia evidente que o novo governo, em face dos problemas urbanos, adotaria uma ação integrada rumo a uma concepção de política espacial baseada nas áreas metropolitanas, o que permaneceu, entretanto, no nível da intenção, observando-se uma dicotomia nas ações governamentais implementadas posteriormente.<sup>10</sup>

Ainda em relação à questão habitacional, analisaremos mais detalhadamente a trajetória do BNH, órgão que se encarregou da questão habitacional mais que qualquer outro, sendo que o SERFHAU restringiu sua atuação ao planejamento intra-urbano das cidades médias e pequenas.<sup>11</sup>

O BNH foi estruturado com duas linhas de crédito. A primeira, ligada à poupança compulsória e formada pelo FGTS, instituía dois mercados, explicitamente criados para atender à população de baixa renda:

-

Bolaffi 1975: 44

<sup>9</sup> Monte-Mór 1981: 14

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Monte-Mór 1981: 20

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Monte-Mór 1981: 25

1. um mercado chamado "popular", gerenciado por um agente público, as Companhias de Habitação (COHABs), com o objetivo de atender as faixas de população com renda de até 3 SM;

2. um mercado chamado "econômico", gerenciado por um agente público, as INOCOOPs, com o objetivo de atender à demanda das faixas de população com renda de até 5 SM.

A segunda linha de crédito era ligada à poupança voluntária, através das Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias. Essa linha de crédito instituía um mercado para a população de renda média, gerenciado por agentes privados.

Causa certa estranheza que essa estrutura tenha sido criada para tentar sanar uma questão social, como é a questão habitacional, e conduzida pelas atividades de um banco. A ambigüidade da política social colocada em prática pelo BNH confirma-se pelos objetivos que estão na base da sua constituição e que evidenciam uma mistura pouco clara de objetivos simultaneamente sociais e econômicos. De fato, como confirma Monte-Mór, sua atuação "não obedeceu a qualquer macro política de aplicação, seja de racionalidade urbana seja de cunho político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigida pelo banco". <sup>12</sup> Isso significa que grande parte da população de baixa renda ficou excluída e que o problema habitacional não foi solucionado.

Algumas interpretações justificam a estrutura do BNH, do ponto de vista político, como a tentativa de aglutinar apoio político e a crença, ingênua, de que o fenômeno urbano da época constituía-se mais como uma fase de transição rumo ao desenvolvimento e, do ponto de vista sócio-econômico, esta última mais crível, como a tentativa de fornecer trabalho para uma parte significativa do contingente populacional desabrigado e desempregado.

Existem, porém, algumas avaliações positivas sobre a criação do SFH. O ponto principal, no qual todos os estudiosos concordam, é que, pela primeira vez, a política habitacional foi concebida como política nacional, decorrente de uma intervenção de maior alcance, fruto de uma centralização crescente e de uma percepção mais aguda do estado acerca dos limites de acumulação do capital. É somente a partir de 1964 que se pode identificar uma política habitacional de caráter abrangente, de base nacional e com critérios diferenciados, aplicados em diferentes níveis de governo e em todo o território nacional.

\_

<sup>12</sup> Monte-Mór 1981: 22

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Schmidt, 1984

Por questões de síntese, podemos dividir a política do BNH em 4 períodos:

- 1. de 1964 a 1967. Esse período é marcado pela estruturação e caracterização do BNH como instrumento do SFH e pela escassez de recursos (o FGTS só foi criado em 1966);
- 2. de 1967 a 1971. Nesse período, o financiamento é usado para a construção de habitações de interesse social. Paralelamente, tem início a inadimplência das faixas de baixa renda, consequência da queda do valor dos salários. O BNH, como resposta, adota uma política nova, dominada por uma lógica tipicamente econômica, atendendo as faixas sociais de maior renda, na tentativa de garantir o retorno dos investimentos;
- 3. de 1971 a 1980. Nesse período, o BNH muda outra vez as próprias características, operando com duas estratégias: de um lado, como banco de desenvolvimento urbano, lançando uma série de projetos e planos, cujos resultados são de modesta relevância, com consequências perversas, como clientelismo e corrupção, valendo a pena lembrar o Projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA), 14 de 1972, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), também de 1972, o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), de 1973, e a criação, no mesmo ano, de três Fundos de Desenvolvimento Urbano. Do outro lado, operava como banco de segunda linha, sem responsabilidade direta sobre os créditos concedidos. A questão habitacional foi deixada, portanto, nas mãos dos agentes institucionais, ocasionando maior carga de responsabilidade e diminuição de recursos para as faixas de menor renda. O principal problema do BNH era a inadimplência. Várias foram as tentativas para solucionar essa questão, mas nunca foram tomadas as medidas adequadas e, afinal, o rombo nas contas do BNH alcançou valores astronômicos. Nessas várias tentativas, o prejuízo recaiu sempre sobre as faixas sociais de baixa renda. Um exemplo disso aconteceu em 1976: por haver indícios de contenção de recursos para as faixas de alta renda, o Banco elevou as faixas de renda a serem atendidas. Assim, a chamada faixa de interesse social passa de 3 para 5 SM, no caso das COHABs, e de 6 para 10 SM, no caso das INOCOOPs. O resultado foi o aumento de produção de unidades habitacionais para essas faixas, com o abandono da população de renda menor, de 1 até 3 SM;
- 4. após 1980. Nesse período, juntamente com o processo de abertura política iniciado em 1978, voltam a ter importância os movimentos sociais, que saem da clandestinidade,

14

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> O Programa CURA (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada) foi criado em 1973 por resolução do Conselho (RC n.7/73). Era voltado para o desenvolvimento urbano, atuando através de vários elementos, como alocação de recursos, planejamento da complementação urbana e intervenções físicas, em serviços, jurídico-normativas, fiscais e extra-fiscais, visando, assim, à execução de obras de complementação urbana.

começando a pressionar o BNH a retomar os objetivos sociais que estavam na base da sua constituição. Recomeça, assim, e de maneira mais forte, a construção de conjuntos habitacionais para as faixas sociais de renda média e média/baixa, assim como a criação, também, de vários programas especiais para a população de baixa renda.<sup>15</sup>

Dos programas especiais criados nesse período, o mais importante é o PROMORAR, cujo objetivos principais eram atender a demanda habitacional da população carente e melhorar as condições de vida nas favelas. A novidade mais interessante desse programa foi o papel dos municípios e dos estados, chamados a serem os agentes promotores da política habitacional. Embora a proposta fosse interessante, sobretudo porque delegava competências a órgãos descentralizados, os resultados foram modestos. Pesaram, mais uma vez, as práticas clientelistas e a corrupção, especialmente no momento da determinação dos recursos.

Em 1983 e em 1984, pela primeira vez na história do BNH, o reajuste do saldo devedor ultrapassa o aumento dos salários da classe média, o que provocou o alastramento da inadimplência a qualquer nível de financiamento. <sup>16</sup> Essa situação crítica fez com que os mutuários se organizassem em um movimento de protesto, que chegou ter o apoio de várias agências governamentais e de vários parlamentares.

O movimento organiza os mutuários e consegue fortalecer a idéia de que é necessária uma reestruturação global do SFH e do BNH, envolvendo o governo. Este não foge do debate, pelo contrário, parece concorde e solidário com as reivindicações dos mutuários. São promovidos, então, vários debates, dos quais participam importantes setores da sociedade. Mas as boas premissas resultam em fogo de palha, quando o governo, adotando uma postura autoritária, decide, de um dia para o outro, "resolver a questão", incorporando o BNH à Caixa Econômica Federal (CEF), em 1986.

A solução encontrada pelo governo não contribuiu para a solução dos problemas, fazendo com que a questão urbana, especialmente a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas são objetivos setoriais. <sup>17</sup> Assim, devido às características próprias de um banco, mesmo público, tornou-se difícil dinamizar programas alternativos voltados aos setores de baixa renda, que exigem subsídio, participação do poder público, etc.

1

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Usamos a classificação dada por Azevedo S., L. C. de Queiroz Ribeiro, 1996, p.77.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Azevedo S., L. C. de Queiroz Ribeiro, 1996, p.78.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Azevedo 1996: 81

Agravando ainda mais a situação, em 1988 o Conselho Monetário Nacional (CMN), com a aprovação da Resolução n. 1.464, restringiu o acesso dos agentes institucionais, COHABs e INOCOOPs, aos créditos, com a justificativa de controle do déficit público.

A CEF, dentro das suas obrigações, adequou-se à medida do CMN, fornecendo recursos somente aos agente privados, tornando, assim, os agentes institucionais simples agentes assessores, na impossibilidade de alternativas viáveis.

Com a Constituição Federal de 1988, a política habitacional volta a ser tema de debates, e novos conceitos são introduzidos, como descentralização da política habitacional, criação de fundos e conselhos, não se poupando também o nível federal e estimulando-se uma abertura ampliada à participação popular.

As promessas e esperanças trazidas pela nova Constituição não foram concretizadas no primeiro mandato após sua promulgação, do presidente Collor de Melo, que instituiu uma política habitacional, cujo objetivo era fazer propaganda do governo. As medidas tomadas, duas em particular — o aumento do número de prestações dos mutuários e facilidades na quitação dos imóveis, castigaram a CEF, aumentando mais ainda as dimensões do rombo. Quem ganhou foi a classe média, que conseguiu, finalmente, quitar os seus imóveis. <sup>18</sup>

Com a destituição de Collor e a posse do vice-presidente Itamar Franco, houve uma tentativa de mudança no rumo da política habitacional, especialmente no que diz respeito às populações de baixa renda. Foram criados, então, programas alternativos, paralelamente ao SFH, como Morar Municípios e Habitar Brasil, os quais pediam, em conformidade com o sugerido pela Constituição, a criação de conselhos e fundos e um aumento da participação popular. As boas premissas e potencialidades dos programas foram redimensionadas pela falta de recursos.

Paralelamente à criação desse programa, retomou-se a discussão sobre a reestruturação do BNH, com a participação de todos os setores da sociedade, processo interrompido com o término do mandato do presidente Itamar.

O novo presidente, Fernando Henrique Cardoso, pôs fim ao debate sobre a reestruturação do BNH, promovendo em seu lugar novos programas, cuja característica principal era a integração entre habitação e saneamento. Entretanto, o novo presidente não introduziu nada de novo, continuando a política habitacional para as faixas de renda mais baixa nas mãos de estados e municípios.

A ação do governo no campo habitacional continuava atendendo a população de classe média através da CEF, com as cartas de crédito e o sistema de financiamento próprio (prestações/saldo devedor), e a população de baixa renda com alguns programas que, de fato, não tiveram grande significado na questão habitacional.

Com a criação, em 1998, de um Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), o governo não atuou no sentido de resolver a questão habitacional. Pelo contrário, a criação do SFI deve-se, sobretudo, à esperança de atrair capitais estrangeiros ou dos fundos de pensão para os cofres federais, criando mais uma facilidade para a classe média alta, à qual foi dada a possibilidade da compra de imóveis através de um sistema de leasing.

A ação de estados e municípios é diversificada, e a política habitacional, que de fato existe descentralizada, age de maneira perversa, sendo poucos os estados que possuem uma política habitacional operante (São Paulo é uma exceção). A maioria dos estados opera segundo as disponibilidades orçamentárias e as prioridades de governo e vive mergulhada numa crise financeira de níveis alarmantes, muitos à beira da falência. Um exemplo dessas dificuldades é a moratória decretada pelo governador de Minas Gerais no começo deste ano.

No caso dos municípios, a questão é ainda pior, porque o governo federal eliminou a possibilidade de os governos locais contraírem dívidas, e a única fonte significativa de orçamento próprio que lhes resta é o IPTU, que não permite cobrir programas habitacionais. Somente os municípios com maior poder arrecadador podem permitir-se o luxo de manter uma política habitacional.

Essa situação é o resultado de ações do governo federal que limitaram, através de várias leis, como, por exemplo, a lei Kandir, o poder arrecadador dos níveis de governo descentralizados. Portanto, o panorama atual é alarmante, não havendo muitas esperanças de que possa mudar em tempo breve, e mesmo a médio e longo prazo. Tal situação só poderá ser mudada através de uma ação mobilizadora por parte da sociedade.

<sup>18</sup> Azevedo 1996: 84

# 2.2 O regime militar e o processo de abertura política

A participação da sociedade na gestão da coisa pública e da vida política é, no caso do Brasil, uma experiência dos últimos anos.

Na sua história recente, o Brasil passou por um regime tecnocrático, <sup>19</sup> que combinava autoritarismo e democracia e "representou uma tentativa sistemática de disciplinar certos fatores chave de produção (capital e trabalho) e de restabelecer as condições básicas para o avanço capitalista". <sup>20</sup> Buscava a estabilidade em termos sociais e políticos, preocupando-se, também, com a questão econômica, baseada "na expansão das empresas modernas, eficientes e competitivas; na expansão das grandes firmas estatais e multinacionais; na internacionalização da economia; na expansão do papel do estado; e no crescimento de uma sociedade de consumo".<sup>21</sup>

Os autores que estudaram esse sistema chamaram-no de "modelo central desenvolvimentista". <sup>22</sup> Seus efeitos foram contrastantes, propiciando o crescimento econômico simultaneamente ao crescimento da desigualdade, cuja evidência maior se encontra no aspecto urbano. Como afirma Bonduki, não há lugar para o diálogo nem compromisso com o contexto e com os valores culturais nesse modelo, e as intervenções do governo caracterizam-se "pelo autoritarismo e centralização da gestão, ausência da participação — em qualquer nível — dos usuários e da sociedade em geral, desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, numa lógica na qual predomina o mito da modernidade como sinônimo de transformação".<sup>23</sup>

A base desse modelo é a "crença de que o desenvolvimento e o crescimento a qualquer custo, seriam sempre positivos<sup>24</sup> e que a centralização dos poderes no Estado, para intervir sobre a cidade, traria as soluções adequadas para resolver os problemas." <sup>25</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> O regime tecnocrático brasileiro, instituído pelo golpe militar de 64, estendeu-se por guase três décadas, período em que ocorreu um gradual processo de democratização, concluído em meados dos anos oitenta. Schmidt B. V., R. L. Farret, 1987, pp. 24-25.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Viola E., S. Mainwaring, 1987, p.130.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Para um aprofundamento sobre os caracteres do modelo central - desenvolvimentista, sugerem-se: Bonduki N., 1997, Azevedo S., L. A. de Andrade, 1982, 1996, 197-. <sup>23</sup> Bonduki N., 1997, p.261.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Lembramos, a esse propósito, a teoria do "crescimento do bolo" elaborada por Delfim Neto para justificar o apartheid social produzido no período do autoritarismo. Segundo essa teoria, a questão social deveria ser postergada enquanto o governo implementasse uma política de crescimento econômico, que seria depois dividido entre a sociedade na sua totalidade. <sup>25</sup> Bonduki N., 1997, p.261.

Como afirma Gomes de Mendonça, <sup>26</sup> esse modelo foi mantido enquanto durou o crescimento econômico do pais. Com a desaceleração da economia no final da década de 70, que se exacerbou no início dos anos 80, instalou-se uma crise recessiva, em que "os conflitos se tornaram mais explícitos, obrigando o Estado a funcionar como uma base mínima de sustentação às atividades privadas e obrigando-o a considerar certas reivindicações populares (...). É o inicio do processo de 'abertura política', 'lenta, gradual e segura' ".<sup>27</sup>

Uma característica estrutural dos regimes políticos no Brasil é a instabilidade, sintoma de que a cultura política predominante é do tipo semi-democrático.<sup>28</sup>

A abertura política, iniciada no final dos anos 70, deu vida a um novo ciclo democrático, permitindo, segundo as palavras do seu ideólogo "recolocar os partidos no seu papel original de atores principais no campo político, fazendo refluir às suas atividades especificas todas aquelas entidades não políticas que haviam rebaixado a própria área operacional e usurpado (...) aquele papel como sucedâneas dos partidos".<sup>29</sup>

Um elemento fundamental no desencadeamento do processo de abertura política foi a pressão exercida por setores organizados da sociedade civil, em especial os chamados Movimentos Sociais Urbanos (MSU), que se desenvolveram, principalmente, em virtude da precariedade e da falta de condições dos canais de representação, ou dos arranjos existentes no período autoritário, aproveitando a conjuntura de crise econômica do país.

#### 2.3 As características dos movimentos sociais no Brasil

Para Jacobi, "a emergência das reivindicações está indiscutivelmente associada a uma agudização momentânea de uma carência que provoca uma fragilização sistemática das condições de vida num determinado momento e para determinados atores sociais". Nesse

<sup>27</sup> Para um maior aprofundamento sugere-se: Silva G. do C., 1981.

<sup>30</sup> Jacobi, P. R., 1987, p. 264.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Mendonça J. G. de, 1990, p. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Viola E., Mainwaring S., 1987, p.130. São identificadas 5 principais tipos de cultura política: "autoritária de direita, autoritária de esquerda, semi democrática, democrática liberal e democrática radical". Essa distinção é operada entre valores democráticos e autoritários e com base na divisão clássica entre esquerda e direita. A cultura política semi democrática revela uma "atitude instrumental por parte dos atores políticos em face da democracia". Significando que "os atores políticos semi democráticos não rejeitam a democracia (...), dependendo das circunstâncias podem favorecer tanto a democracia representativa como a democracia restrita ou o autoritarismo". Quantos aos valores sociais, os semi democratas incluem um amplo espectro ideológico em que a esquerda semi democrática, os populistas e os conservadores são as mais significativas". <sup>29</sup> Silva G. do C., 1991.

contexto, a passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação, é medida, segundo Durham, "pela afirmação de um direito que começa e ser construído por novas representações". <sup>31</sup> De acordo com Camacho, há uma relação íntima entre "os momentos de constituição do movimento (...) e as crises políticas". <sup>32</sup> Segundo Moisés, "esses movimentos coincidem genericamente com conjunturas políticas de abertura", <sup>33</sup> o que não contradiz a tese de Camacho, sendo que as conjunturas de abertura podem significar uma saída para a crise política.

De acordo com Jacobi, os estudiosos brasileiros dos MSU basearam-se em contribuições externas ao contexto brasileiro, basicamente em autores como Castells, Borja, Loikine, e outros, cujos trabalhos "sintetizam um conjunto de experiências que dão origem à definição dos Movimentos Sociais Urbanos, e que servem de referência àqueles que, preocupados com a mesma temática, carecem de instrumental analítico adequado para o entendimento destas manifestações como movimento geral da sociedade". 34

Essas contribuições foram utilizadas de maneira inadequada, indiscriminadamente, transpondo-se os marcos teóricos propostos, sem criticá-los, e aceitando-se a idéia de que os MSU, sendo o espelho da problemática urbana, evidenciam a crise da cidade capitalista e geram um processo de politização do cotidiano, diante da ação contraditória do Estado. Segundo tal visão, os MSU seriam os questionadores da ação do capital monopolista na organização do espaço e da vida urbana, caracterizando-se geralmente como policlassistas e apresentando-se como fatores de transformação da sociedade. Na crítica à caracterização dos MSU, Jacobi evidencia que, "embora assentados sobre contribuições que são universais no interior do sistema capitalista, há diferenças históricas significativas com a abordagem da problemática em contextos sociais diferenciados". 35

Para Castells, os MSU representam "um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana". Segundo Sommariba, os MSU "filiam-se às análises globais de relações entre as classes sociais e expressam a dinâmica da sociedade como um todo". 37

\_

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Durham E., 1984.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Camacho D., 1987, p. 226.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Moises J. A., 1981, p.26.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Jacobi P. R., 1987, p.250.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Jacobi P. R., 1987, p.250.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Castells M., 1977, p. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Sommariba M., 1992, p. 6.

Para uma análise mais adequada, no caso da América Latina, é necessário "combinar reconstrução histórica de longo período e ao mesmo tempo a análise de caracteres conjunturais específicos". <sup>38</sup> Nesse sentido, é útil a distinção entre MSU e movimentos sociais (MS), apresentada por Touraine para evidenciar níveis de ação e alcance. Segundo ele, os MS surgem e lutam por mudanças globais da sociedade, "em uma relação de conflito com as classes dirigentes", já os MSU "se constroem em relação à defesa da pessoa e à luta contra a desestruturação e a segregação da comunidade, enfrentando diretamente o Estado". 39

Ainda segundo Touraine, numa estrutura social há uma correspondência obrigatória entre movimentos históricos, lutas pela mudança histórica e movimentos sociais. Para o autor, o movimento social popular estrutural é representado pelo movimento operário e o movimento histórico pelo socialismo, este último uma forma de controle ou transformação do processo de industrialização, enquanto o movimento operário se relaciona com a mudança na sociedade industrial. "Um é diacrônico e o outro é sincrônico, mas o que têm em comum é que eles ocorrem em torno do desenvolvimento das forças produtivas, da evolução, da modernização, etc.".40

Confirmando as teses de Touraine, Camacho afirma que o fato de serem expressões da sociedade civil não priva os MSU de suas reivindicações políticas, e "no caso do movimento popular [aquele que Touraine chama de movimento histórico] (...) de um projeto político alternativo, quando não está no poder". 41 O questionamento das estruturas de dominação, feito pelos movimentos populares, é mais radical, podendo ser tanto fragmentário como absoluto, assim como a sua proposta de transformação, que pode ser tanto parcial como total.

Os MSU, atores principais deste estudo, "são a forma idônea de expressão das tensões internas da sociedade civil. No entanto, seu objetivo (...) é a sociedade política. Em outras palavras, o maior triunfo de um movimento social é lograr, em seu beneficio, uma modificação no âmbito do Estado". 42 Touraine não oferece uma definição para os MSU, afirmando que, se é possível falar de lutas urbanas, elas não levam à formação dos MSU e evidenciando que é inútil reduzir os problemas urbanos à reprodução da força de trabalho e ver a cidade como um mero instrumento para a sua reprodução. Pickvance, ao contrário,

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Moises J. A., 1981, p.27.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Touraine A., 1987, p. 32.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Touraine A., 1987, p. 34.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Camacho D., 1987, p. 220.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Camacho D., 1987, p. 217.

fornece uma definição para os MSU, caracterizando-os como aqueles que lutam por mudanças nas relações do poder urbano, que dizem respeito tanto ao problema do consumo de bens e serviços urbanos, como da gestão do governo das cidades e aos problemas das condições de trabalhos urbanos.<sup>43</sup>

Só nos últimos anos os estudos sobre os MSU no Brasil conseguiram desvincular-se de duas deficiências:

- no lado analítico, da "visão paradigmática que dava como suposto uma sociedade bastante mobilizada em suas lutas urbanas e que concentrava-se sobre a dinâmica interior dos movimentos e com o aparelho do Estado, visto numa perspectiva monolítica e estática". <sup>44</sup> Segundo alguns autores, <sup>45</sup> essa visão amplificava o caráter de participação popular, espontaneidade, independência das elites e dos partidos e o predomínio de uma concepção igualitária;
- no lado teórico, da "influência da matriz desenvolvida, geralmente tendo como referente empírico os países altamente industrializados do capitalismo monopolista, com sistemas democráticos altamente institucionalizados e num quadro de reflexão sobre a transição para um socialismo ou para a democracia social radical". 46

Para analisar os MSU no Brasil é necessário, portanto, considerar as características de um contexto político e social totalmente distinto, que é tributário da chamada "situação de dependência".<sup>47</sup>

Os MSU podem ser distinguidos segundo dois tipos principais:

1. um que se caracterizaria, segundo Tilly, como "contraparte não institucionalizada dos partidos políticos, dos sindicatos e de outras formas associativas, através dos quais os vários grupos sociais passam a lutar pelo poder e pela institucionalização do seus interesses", 48 com atuações de tipo desordenado, em decorrência do próprio estatuto político, mais fraço e informal;

1

<sup>48</sup> Tilly C., 1978, p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Pickvance C., 1985.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Jacobi P. R., 1989, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Cardoso R., 1983; Boschi R. R., 1987.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Castells, M. 1975. Para maior aprofundamento, sugere-se Castells, M. 1980; Loikine, J. 1977; Borja, J. 1974. <sup>47</sup> Como indica Moises, 1981, p. 28, a literatura tem chamado a atenção para o fato de os movimentos sociais nos países latinos americanos, sendo tributários da *"situação de dependência"*, serem marcados por uma dinâmica que só se explicitaria, claramente, em certas *"situações de crise"*, em que as classes dominantes não são capazes de dirigir a sociedade como um todo, e o Estado, como *locus* essencial de distribuição de poder, não se encontra suficientemente coeso para responder às pressões que vêm de baixo.

2. um que se caracterizaria por "concentrar-se no objetivo de solidariedade, atribuindo grande ênfase à identidade do grupo, por se manter afastado do Estado e não se orientar para a conquista do poder político, por enfatizar a participação direta e rejeitar a representação". 49

Os "Movimentos Sociais Tradicionais", que surgiram como expressão típica da sociedade industrial, pertencem ao primeiro grupo de "Novos Movimentos Sociais" que surgiram como "práticas alternativas ao espectro de possibilidades institucionais oferecido pelo moderno estado burguês", buscando soluções alternativas para "estruturas e formas políticas esclerosadas, como, por exemplo, a máquina clientelista tradicional e mesmo o padrão eleitoreiro de atuação dos partidários políticos" pertencentes ao segundo.

É possível caracterizar os MSU, hoje, como síntese dos dois tipos, permanecendo do primeiro a natureza abrangente de sua atuação para a conquista do poder e o caráter não institucional e, do segundo, a ênfase na autonomia, entendida como distanciamento em relação ao Estado, e a preocupação com a dimensão simbólica que se traduz na caracterização e identificação do movimento, elemento este que de alguma forma vincula-se à participação.<sup>53</sup> Esses aspectos são aplicáveis, em graus diferentes, à situação brasileira, observando-se que "encontram-se ainda não atendidas muitas das necessidades básicas dos indivíduos, bem como os direitos mínimos de cidadania (...) que, no mundo do capitalismo avançado, podem ser considerados [reivindicações] antigas".<sup>54</sup>

Scherer-Warren afirma que as contribuições teóricas fornecidas por Castells, que procuram verificar as características da ação dos MSU, enfatizando a sua relevância como

<sup>49</sup> Sommariba M., 1992, op. cit., p. 6.

Segundo Scherer-Warren I., 1987, p. 132, "estes novos movimentos se caracterizam por suas lutas para romper com os esquemas populistas do passado, para a criação de formas comunitárias de participação direta das bases ao nível da reflexão, da decisão e da execução, diminuindo ao mínimo a distância entre direção e base do movimento. Defendem sua autonomia frente ao estado e aos partidos, considerando a cidadania um direto do povo, numa situação de um capitalismo particularmente excludente. A defesa da autonomia não significa que o partido não poderá ser utilizado como um canal de encaminhamento das reivindicações dos movimentos sociais. Significa, sim, que esses novos movimento recorrem aos partidos de forma distinta da habitual aos movimentos tradicionais, no quais havia um nítido atrelamento do movimento ao partido e, freqüentemente, ao Estado. Essa nova prática, contudo, não se encontra isenta de ambigüidades, na medida em que freqüentemente o líder do novo movimento social é igualmente um líder partidário. Por outro lado, isso tem trazido para os partidos a consciência sobre a necessidade do respeito à autonomia das instâncias". Para maiores aprofundamento sobre a questão, sugere-se Singer P., B. V. Caldeira, 1980; Gohn M. G., 1982; Jacobi P. R., 1983, 1982 in Moises J. A. et alii, 1982, pp. 165-199; Moises J., 1983, p. 66-69; Cardoso R., 1983, in Sorj B. e Almeida M.H.T., 1983, pp. 215-239; Boschi R. R., L. do P. Valladares, 1983 a, in Boschi R. R., 1983, pp. 103 143

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Boschi R.R., L. do P. Valladares, 1983 b, p. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Boschi R.R., L. do P. Valladares, 1983 b, p.65.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Sommariba M., 1992, p. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Scherer-Warren I., 1987, p. 40.

questionadores das ações do capital monopolista na organização do espaço e da vida urbana, pouco se aplicam ao Brasil, sendo que sua análise é centrada na crise urbana do capitalismo monopolista avançado. 55 Segundo Scherer-Warren, não podem ser aplicados aos MSU brasileiros três aspectos principais levantados por Castells. O primeiro aspecto refere-se ao âmbito político dos MSU, considerado como "potencialmente anticapitalista". A ênfase nos movimentos como alternativa aos que se dão na esfera produtiva, no caso dos MSU brasileiros, resulta exagerada, assim como é impróprio atribuir a eles, de maneira indiscriminada, um caráter anticapitalista.

O segundo aspecto é a capacidade de negociação com a esfera estatal, difícil de implementar, no Brasil, principalmente por uma predisposição de refração, no que diz respeito à iniciativa de políticas públicas para as populações em questão. O Estado é visto como um agente externo, "cuja atuação é em princípio detrimental às camadas populares". 56

O terceiro e último aspecto relaciona-se à forte relação de dependência entre a expressão de demanda e a vinculação partidária, sendo incorreto,no caso brasileiro, "atribuir aos partidos o papel exclusivo ou mesmo predominante de agente externo mobilizado, a Igreja sendo o exemplo conspícuo a refutar aquela colocação". 57

Os aspectos dos MSU aplicáveis à situação brasileira são os que buscam:

- 1. traduzir uma luta pela redistribuição dos bens de consumo coletivo;
- 2. possuir um caráter predominantemente de classe operária, embora, por vezes interclassista;
- 3. apresentar-se como resposta à omissão da atuação estatal;
- 4. ter um efeito reprodutivo, no que diz respeito à elucidação das massas quanto a um horizonte político de reivindicações de melhoria das condições de vida.

Tendo como base social uma população proletária ou proletarizada, esses movimentos têm como linha de ação reivindicações de melhoria das condições de vida: "em sua grande maioria os MSU estão relacionados com a deterioração e a precariedade das condições reprodutivas, em sua dimensão cotidiana". 58

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Scherer-Warren I., Krischke P., 1987, p. 250.

Boschi R. R., L. do P. Valladares, 1983 b, p. 71.
 Boschi R. R., L. do P. Valladares, 1983 b, p. 71.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Scherer-Warren I., Krischke P., 1987, p. 254 coletânea.

A atuação dos MSU advém, normalmente, segundo Jacobi, "de grupos de pressão sobre o Estado para obter respostas concretas a suas demandas, através de dinâmicas diferenciadas, porém apontadas para um maior ou menor enquadramento institucional". 59 Afinal, é o resultado último de um processo de mobilização, cujos estímulos podem encaixarse em matrizes que explicariam o comportamento coletivo.

Segundo Tilly, <sup>60</sup> existem, sem fins exaustivos, quatro matrizes principais.

Para a matriz marxista, os indivíduos agem em função de sua localização na estrutura produtiva, de acordo com interesses percebidos como comuns frente à posição de outras classes. Essa vertente chama a atenção para as condições gerais do sistema, situando os movimentos no âmbito da luta de classes, revelando-se importante para constatar o conflito de interesses como marca da ação coletiva.

Para a matriz durkheimiana, os indivíduos agem como resposta a processos de integração e desintegração da sociedade global, ligados à divisão social do trabalho. Os MSU seriam uma resposta às situações de incerteza que cercam o cotidiano dos indivíduos submetidos a estruturas atomizadas. A incorporação da incerteza como elemento de atuação coletiva "leva à reflexão sobre o impacto do aspecto conjuntural na emergência de coletividades organizadas, as quais tenderiam a surgir seguindo a períodos generalizados de crise social".61

Para a matriz dos utilitaristas clássicos, o estímulo é fruto de um cálculo, "na busca estrita de interesses individuais". 62 O mercado não seria, segundo Olson, 63 o principal e único elemento condicionante: "é necessário haver incentivos seletivos, além dos benefícios auferidos coletivamente, para que ocorra o envolvimento individual em atividades de caráter associativo". 64 Eis proposto por esse autor um dilema que concebe a ação coletiva em termos de cálculos de custos e beneficios. Ele sustenta que diante dos custos envolvidos na obtenção de bens coletivos (que beneficiarão a todos, independentemente da participação de cada um) torna-se mais racional para cada ator deixar para os outros as atividades reivindicatórias. Azevedo e Prates, criticando a questão, vinculam a capacidade e eficácia da mobilização à solução do dilema pelos líderes dos movimentos, solução que acabaria tendo um papel estratégico, uma vez que poderia comprometer a eficácia externa do movimento "produzindo,

<sup>60</sup> Tilly C., 1978, p. 154. <sup>61</sup> Boschi R. R., L do P. Valladares, 1983 b, p.72. <sup>62</sup> Boschi R. R., L do P. Valladares, 1983 b, p.72.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Jacobi P. R., 1989, p. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Olson Jr., Mancur, 1971.

como consequência, efeitos negativos sobre a sua base potencial de identidade, [e] a erosão do sistema de solidariedade constituído".<sup>65</sup>

Por fim, para a matriz weberiana, o estímulo emerge do compromisso com certos sistemas de crenças, mediados por diferentes estruturas organizacionais. Portanto, as "ações coletivas voluntárias não podem prescindir de uma estrutura organizacional que, com a atuação de um número de indivíduos menor do que a própria coletividade em questão, garantem a continuidade no movimento". 66

Os fatores que estimulam a mobilização, no caso brasileiro, estão diretamente vinculados à percepção de carências comuns, à noção de direitos básicos. De acordo com Marchall (1982), nunca aconteceu a universalização efetiva e estável dos direitos jurídicos e políticos e o resultado foi a acumulação, ao longo do tempo e notadamente no meio urbano, de demandas sociais insatisfeitas.

Um dos objetivos dos MSU é, portanto, cristalizar o significado da cidadania, "não somente em termos das conquistas materiais, mas também, quando possível, na constituição de uma identidade que gradualmente vai quebrando a consciência fragmentária que lhe é imposta pelas características do regime político".

Segundo Jacobi, os fatores que levam à constituição dos MSU são:

- 1. as carências:
- 2. o trabalho desenvolvido dentro das organizações (associações) que compõem o movimento.

Os dois estão ligados por "um elemento articulador formado por um conjunto de mecanismos internos ao movimento que permite a passagem da necessidade à reivindicação, medida pela afirmação de um direito". É na noção de direito que está presente o elo que une o "reconhecimento da carência à formulação da reivindicação e interpreta a transformação das necessidades em direitos, como processo coletivo de redefinição do espaço de cidadania". 69

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Boschi R. R., L do P. Valladares, 1983 b, p. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Azevedo S., A. A. Pereira Prates, 1995, p. 110

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Scherer-Warren I., Krischke P., 1987, p. 255 coletanea.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Jacobi P. R., 1989, p.18.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Jacobi P. R., 1989, p. 19.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Jacobi P. R., 1989, p. 20.

A percepção das carências e dos direitos excluídos faz emergir nos MSU a igualdade na criação de uma coletividade de iguais. É nesse meio que é valorizada a participação de todos e "o reconhecimento de cada um como parte componente de um coletivo", <sup>70</sup> num processo de construção da identidade, que possibilita a realização do que Durham chama de "constituição de pessoas na esfera pública". <sup>71</sup> Reforçando essa idéia, Jacobi afirma que ocorreu "um amplo processo de revisão e redefinição do espaço de cidadania". <sup>72</sup>

A legitimidade das reivindicações é avaliada pela capacidade do movimento "de respeitar e promover os direitos que a população está-se atribuindo" e compõe-se de duas faces:

1 uma interna, que diz respeito ao próprio modo de constituição dos grupos reivindicatórios quanto à definição dos seus participantes;

2 uma externa, que diz respeito ao reconhecimento da associação pela sociedade mais ampla e, principalmente, pelo Estado.

A primeira é relevante pela heterogeneidade social e econômica dos setores populares, <sup>74</sup> cuja igualdade interna torna-se possível pela *"negatividade especifica"*, isto é, pelo fenômeno segundo o qual *"os indivíduos mais diversos tornam-se iguais na medida que sofrem a mesma carência e, agindo em conjunto*, (...) *vivem a experiência da comunidade"*. <sup>75</sup> Assim, aparece superado um dos maiores equívocos da concepção política de esquerda, a da suposta uniformidade do proletariado e das classes oprimidas nos diferentes estados nacionais.

A segunda é relevante "para a constituição efetiva de um ator coletivo, capaz de ação concertada", 76 dependendo, em boa medida, dos graus de eficácia que puderam ser alcançados.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Scherer-Warren I., Krischke P., 1987, p. 263 coletanea.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Segundo Sommariba M., 1992, p. 8, o reconhecimento da pessoa num plano público, e não privado, ocorreria tanto naquelas associações que a autora chama de *formasi*, isto é, associações com baixos níveis de participação e uma diretoria eleita com a finalidade de assumir tarefas reivindicativas, como também, em maior grau, nas associações de caráter comunitário, nas quais é mais enfatizada a participação direta e massiva. As associações de moradores apresentariam dois formatos, de acordo com os objetivos buscados em diferentes momentos.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Jacobi P. R., 1989, p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Durham E, 1984, p. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Segundo Moises J. A., 1981, p.26, para se entender os movimentos sociais próprios à situação latinoamericana, é necessário fazer uso da noção de "coletivo socialmente heterogêneo", cuja unidade é alcançada não no plano orgânico de seu papel como sistema de produção, mas diretamente no plano da política. Esse "coletivo socialmente heterogêneo" é o que se designa como "classes populares", cuja constituição só ocorre por meio de uma ampla aliança social e política.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Moises J. A., 1981, p.28.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Sommariba M., 1992, p. 8.

Torna-se relevante, por essa razão, a discussão sobre o padrão dos movimentos e as relações com o Estado.

## 2.4 Os movimentos sociais urbanos, o Estado e as políticas públicas

Em termos de organização, os MSU se caracterizam segundo dois padrões:

- 1. um é a organização estruturada por meio de assembléias nos bairros, em que "os grupos de moradores mais organizados gerenciam novos padrões de valores, configurando freqüentemente uma veiculação ideológica e política entre a necessidade *e seus condicionantes estruturais*", <sup>77</sup> implicando uma elaboração prático-mental das condições como forma de percebê-las e transformá-las (Sader 1987). Essa estrutura organizacional é chamada de "modelo comunitário";
- 2. outro, menos difuso, é uma forma mais desenvolvida, em que é visível a forte influência do modelo dos Conselhos Eclesiais de Base (CEBs), pela ênfase na "igualdade e na constituição do coletivo no plano público". 78

O ciclo de vida é bastante preciso, passando por fases de maior ou menor mobilização, sendo "a própria temporalidade definida basicamente pela dinâmica de sua ação frente a um conjunto de determinações históricas". 79 Segundo Calderon e Jelin (1987), "ainda que todo o movimento possua uma própria continuidade histórica e sua vivência existencial, cotidiana, os momentos de crise e conflito agudo são o que definem sua qualidade".80

O ciclo de vida confirma, no geral, um processo em que "a consecução das metas imediatas representa geralmente o fim da mobilização". 81 Ciclo de vida e alcance dependem muito do grau de institucionalização, isto é, o reconhecimento de bases autônomas de representação, condição que garante uma qualidade diferenciada na participação da gestão da coisa pública. Embora não resuma todos os esforços de organização, configura-se como uma

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Jacobi P. R., 1990, p.11. <sup>78</sup> Jacobi P. R., 1990, p.11.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Jacobi P. R., 1990, p. 15.

<sup>80</sup> Calderon F., Jelin E., 1987.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Jacobi P. R., 1990, p. 13.

parte do processo com o qual são criadas "as condições para influenciar na dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado".<sup>82</sup>

Um dos aspectos mais perversos dessa forma de atuação, segundo Sommariba, é a frequente ruptura do monopólio da representação, operado pelo poder público, através da criação de organizações paralelas, "fato este freqüentemente observado na relação do Estado e dos agentes políticos com grupos reivindicatórios urbanos". 83 Não obstante isso aconteça, Jacobi evidencia que a relação tradicional entre MSU e Estado sofreu algumas mudanças, perdendo aquela caracterização de "polarização no sentido tradicional, isto é, contendo dois campos em oposição", transformando-se numa "diluição de um pela interferência do outro", 84 embora não se possa falar, ainda, de uma síntese dos dois, que transforme ambos.

As relações que se foram formando ao longo do tempo, principalmente entre os anos 70 e 80, tiveram implicações de ordem prática em termos de linhas de políticas públicas relativas às populações de baixa renda. Tais políticas voltaram-se para a identificação, na população de baixa renda, daquelas atividades de cunho coletivo, que foram desenvolvidas autonomamente pelas comunidades como resposta às próprias condições de carência. Pensava-se, portanto, uma vez identificadas essas práticas, reproduzi-las<sup>85</sup> dentro de programas do poder público.

Essa postura deu origem a uma linha de política pública chamada de "desenvolvimento comunitário", que, fundada em pressupostos idealistas, conferiu à natureza da vida em comum um papel central na melhoria das condições de vida. A expectativa era que "com uma determinada estruturação do espaço social, aliada a uma certa dose de espontaneísmo, contido nos âmbitos das relações primárias, dar-se-ia conta dos problemas básicos de sobrevivência dessas populações". 86 Baseada na idéia de que "as populações [seriam] sempre colaborativas e prontas a uma certa dose de manipulação por parte do Estado". 87 era uma ação política marcada por uma visão simplista do problema. Seu resultado final, com a eliminação dos conflitos, outra coisa não era senão uma noção de comunidade como movimento social do qual o Estado se apropriara, limitando, assim, sua autonomia.

 <sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Jacobi P. R., 1990, p. 12.
 <sup>83</sup> Sommariba M., 1992, p. 9.
 <sup>84</sup> Jacobi P. R., 1990, p.12.
 <sup>85</sup> Boschi R. R., L. do P. Valladares, 1983 b, p. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Boschi R.R., L. do P. Valladares, 1983 b, p.66.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Boschi R.R., L. do P. Valladares, 1983 b, p.66.

O erro na base desse enfoque foi não considerar a característica de incerteza que é incorporada como "um dos próprios elementos da ação" 88 do MSU. Os processos abertos, sujeitos a contradições internas e pautados por uma composição heterogênea, fazem emergir diferentes formas de ação coletiva e a interação ou negação do Estado, o que permite que se aborde o problema sob dois aspectos:

- o primeiro diz respeito aos resultados da ação, geralmente variados, constituindo graus de eficácia;
- a segunda diz respeito aos benefícios produzidos pela ação, em princípio não distribuídos igualmente pela população em questão.

Outro elemento marcante desse modelo é a presença de alguns "dilemas", como a participação, que pode ser de diferentes tipos e com diferentes graus de envolvimento.

Não obstante tivessem uma postura de relativa autonomia, os MSU não recusaram a possibilidade de negociação com o Estado, o que foi um traço distintivo dos movimentos associativos urbanos dos anos 70 e 80, que se constituíram, desde o início, não somente como oposição ao regime, "mas também com a pretensão política de possibilitarem, pela via de um forte apelo à identidade com o local de moradia, um espaço institucional alternativo tanto de acesso ao Estado quanto de consecução de um ideário de princípios democráticos". 89

A negociação com o Estado levou, em vários casos, à institucionalização das práticas, "provocando transformações em ambos os pólos do processo". 90

Se por institucionalização entende-se a criação de um fator que se transforma em característica estrutural da sociedade, inserindo-se no âmbito da norma e do consenso, a maior parte dos movimentos não logrou e não logra um grau significativo de institucionalização, principalmente por causa de manobras políticas de empresas públicas, facilitadas pelo baixo nível de politização da grande maioria dos moradores, o que leva à ineficácia do ponto de vista político. 91 Ao nosso ver, a institucionalização apresenta-se como uma via possível, dentro de um marco democrático, para aumentar a eficácia política dos MSU, possibilitando a negociação com o poder público. Como afirma Uclés, "qualquer tentativa de transformação social somente pode realizar-se a partir de uma posição de poder; e não de qualquer poder,

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Op. cit. <sup>89</sup> Boschi R. R., 1983, p.36.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Boschi R. R., 1983, p. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Viola, Mainwarning, op. cit.

mas a partir dos instrumentos essenciais que permitam seu exercício, muito dos quais se encontram no aparado estatal". 92

Segundo Jacobi, "o processo de negociação com o Estado [é um elemento a mais que] permite a criação de uma identidade coletiva, que não se coloca somente no plano político, mas também no cultural", som a criação de fato de uma "nova cultura política", na qual se destaca "a mediação exercitada por agentes externos às classes populares, e seus reflexos no processo de construção dos pressupostos coletivos de ação, a saber, questões relativas a características organizacionais, à autonomia dos movimento e ao caráter da sua relação com o Estado."94

A presença de atores de origens e práticas políticas diferenciadas, no seio dos MSU, teve, e tem ainda hoje, importância do ponto de vista da articulação e desenvolvimento das lutas. Secundo Garret, esses atores, que entraram em cena em meados dos anos 70, são "portadores de ação coletiva e se constituem em torno de certos pólos constitutivos de caráter sócio-político, configurados pela referência estatal, pelo tipo de relações com outros atores e pelas reivindicações com relação às condições de vida". 95 Para melhor defini-los, usaremos a expressão "articuladores sociais" e a definição formulada por Nunes (1987): "pessoa ou pessoas que mediante sua atividade vinculam as comunidades locais, seus habitantes e ordenamentos sociais, com as pessoas e pautas institucionalizadas da sociedade nacional global". Além da vinculação na diretriz local-nacional, esses atores, segundo Jacobi, <sup>96</sup> exercem um papel de aglutinadores nas populações que, apesar de afetadas por problemas prementes, não se manifestaram nem se organizaram coletivamente. Através do desenvolvimento de uma consciência crítica, "o papel desses agentes assume características muitos diversificadas nos diferentes movimentos". 97.

Pela variedades dos atores incluídos nessa categoria, é possível identificar vários discursos, que oferecem à população modos de abordagem da realidade e alternativas de atuação em face aos problemas vividos. Sader (1987) avalia que "os articuladores sociais são instituições em crise que abrem espaços para novas elaborações". 98 As crises que Sader menciona são, principalmente, crises de deslocamento, com seus públicos respectivos, em que

92 Uclés M. L., 1989, p.77.
 93 Jacobi P. R., 1987, p. 262.
 94 Jacobi P. R., 1987, p. 262.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Jacobi P. R., 1990, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Op.cit., p.14.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Jacobi P. R., 1987, p.17.

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Sader E., 1987.

a participação é uma forma de reatar as relações. Os exemplos são vários, basta pensar na Igreja Católica e na criação das CEBs e dos agentes pastorais, e em vários grupos de esquerda, que, "desarticulados por uma derrota política, surgem numa busca de novas formas de integração com os trabalhadores". No caso de profissionais, como arquitetos, médicos e advogados, "sua intervenção junto aos movimentos busca a politização de sua vivência profissional", oscilando entre "o assistencialismo e a militância". Uma característica importante é o ativismo desses atores, possibilitado pela existência ou institucionalização de espaços em que podem atuar aglutinando pessoas, obtendo destas "uma resposta ao estimulo para a explicitação dos efeitos do problema no seu cotidiano". 101

A representação significativa de grupos profissionais nos MSU, indiferentemente do tipo de postura (assistencialista ou de militância), possibilita "uma universalização do conhecimento, subsidiando a população e fornecendo informações para que esta se torne mais eficiente em suas reivindicações". Segundo Jacobi, a atuação desses profissionais, mediante uma ação pedagógica, foi um "aspecto relevante no crescimento do grau de conscientização dos moradores na medida em que, a partir da sua relação com a população, contribuem para explicar questões que são colocadas mais sistemática e organicamente na elaboração dos movimentos, no processo de pressão e negociação com o Estado". 102

Nos anos oitenta deu-se o debate sobre a questão da gestão democrática da cidade. O que se discutia, em relação aos MSU e à sociedade no seu geral, eram os mecanismos de representação e negociação, a construção de novos direitos, afinal, uma outra forma de fazer política. No âmbito dos MSU, a ênfase era colocada nas práticas democráticas e participativas, na valorização de graus elevados de participação nas decisões internas, na busca de bases comuns de decisão, na rejeição de relações elitistas e hierarquizadas, na valorização da solidariedade e da expressividade pessoal em lugar das relações instrumentais, favorecendo-se, assim, a cooperação.

No então recém-nascido movimento nacional pela constituinte, a discussão era conduzida por meio de "debates sobre gestão democrática da cidade, distribuição de renda urbana e da terra na cidade, inversão das prioridades na alocação de recursos públicos e universalização dos direitos urbanos". <sup>103</sup>

<sup>100</sup> Cardoso R., 1983, p. 231.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Jacobi P. R., 1987, p. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Jacobi P. R., 1987, p.14.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Jacobi P. R., 1987, p.17.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Jacobi P. R., 1987, p.17.

A participação popular era o instrumento de politização das populações urbanas que poderia viabilizar uma alteração no quadro de desigualdade social nas cidades brasileiras, evidenciando, assim, a relação entre o alcance universal das metas propostas e a participação popular no processo decisório.

Um dos principais elementos da proposta de Reforma Urbana apresentada pelo movimento, junto com a tentativa de ruptura dos privilégios de acesso ao espaço da cidade, era, segundo as palavras de um protagonista, "a formulação de um sonho, de ver todo o mundo considerado à altura de um cidadão (...) uma cidade de igualdade", 104 isto é, a ampliação da cidadania através das demandas de participação democrática na gestão da cidade, rompendo, dessa forma, uma visão estereotipada de um planejamento global, de corte cepalino, típico dos anos 70. Raquel Rolnik, numa entrevista dessa época, afirmava: "acho que o grande problema é da participação popular, na gestão da cidade. Da participação efetiva da população nos destinos, nos recursos, na formulação das leis, na discussão sobre o orçamento, na discussão sobre o plano diretor, na discussão sobre obras que vão atingir a população, etc.". 105

É a ampliação da noção de igualdade, em que se pretende não somente a criação de novos direitos, mas em que se procura o direito da participação popular, "abrangendo a capacidade de escolher, julgar, participar da gestão da coisa pública". 106

A direção que o movimento e alguns dos segmentos sociais a ele mais próximos queriam tomar era aquela que Bobbio descreve como "ampliação do espaço da sociedade nas decisões do poder público", 107 constatando que nas sociedades contemporâneas o alargamento do processo de democratização é resultado de novos papéis desenvolvidos por indivíduos, grupos e comunidades.

Reforçando as próprias teses, Bobbio afirma que a ampliação da democracia, a partir da sociedade participativa, deve ser o resultado do "poder político ascendente", isto é, do "poder político exercido em todos os níveis (local, regional, estatal) em nome e por conta do cidadão, ou melhor, do indivíduo enquanto cidadão". O processo de democratização aparece, portanto, como a ampliação do poder da sociedade civil, o que significa que o papel deliberativo, que sempre foi realizado na esfera política, transfere-se para a sociedade.

<sup>105</sup> Rolnik, R, 1990, in Silva A. A. da, 1991, p. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Silva A. A. da, 1991, p. 9.

<sup>106</sup> Silva A. A. da, "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania" in A. A. da Silva, op. cit., p.11.

107 Bobbio N., 1984, p. 54.

Essas considerações mostram que a responsabilidade da democracia vai além da esfera da sociedade política, vivida na relação entre Estado e sociedade, para retificar novas formas de sociabilidade e organização que recomeçam a partir do nível local, pelas próprias características do processo de ascendência ao poder. Duas são as razões:

- 1. o nível local constitui-se como locus primário de adesão dos MSU e de reconhecimento das relações entre indivíduos e poder público;
- 2. o nível local aproxima-se da escala de ação dos movimentos sociais, eminentemente de tipo local. 109

Segundo Jacobi, é no nível local que é possível uma primeira intervenção, "porque este é mais permeável às pressões populares e esta permeabilidade transforma a cidade num lugar privilegiado para produzir transformações no Estado, descentralizando a administração e estabelecendo canais de participação em forma de democracia direta". 110

A descentralização do Estado rumo a uma democracia de base traria, ao lado de muitos elementos criativos e inovadores, alguns problemas, que resumimos em três pontos:

- 1. possíveis tensões entre poder público e sociedade quando da implementação das mudanças, principalmente pela necessária transformação das relações e do aparelho do Estado;
- 2. possível aparição de elementos do populismo tradicional, disfarçados em discursos democrático-participativos;
- 3. limitada divulgação das experiências, mesmo quando tenham demonstrado capacidades inovadoras significativas.

Não obstante essas dificuldades, algumas transformações no padrão de relacionamento político e nas políticas públicas ocorreram. Os MSU foram reconhecidos como interlocutores representativos das classes populares e da sociedade em geral. O diálogo deu-se na direção de uma relação dialética, de tipo democrático, levando o poder público ao reconhecimento do valor da realidade e da comunidade local. 111 A vitalidade do movimento facilitou a legitimação das organizações de moradores como interlocutores das agências públicas, e o poder público, em contrapartida, começou a incorporar a demanda popular nas

Bobbio N., 1984, p. 55.
Bobbio N., 1984, p. 55.
Bobbio N., 1984, p. 55.

Bobbio N., 1984, p. 55.

<sup>111</sup> Scherer-Warren I., Krischke P., 1987, p.164.

políticas públicas, criando programas de âmbito mais restrito e inaugurando "a ênfase na participação das populações alvo na implementação das políticas". 112

O espelho dessa mudança foi o III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-985, que, se do lado econômico buscava a utilização de novas fontes energéticas e a ampliação do setor primário, do lado social consolidava a retórica do "desenvolvimento social", que deu vida a projetos de desenvolvimento comunitário que previam a participação das comunidades-alvo do projeto. 113

O poder público descobrira o valor das pequenas obras "capazes de amortiguar los problemas sociales, contando para eso com la participacion de la poblacion, y asi se abria el camino hacia la legitimacion definitiva delos llamados "Movimentos Sociales Urbanos", interlocutores privilegiados de la poblacion frente al poder público". 114

Essa forma de atuação, que vigora ainda hoje, foi chamada de "planejamento participativo", e, segundo vários autores, 115 se dá no âmbito restrito de umas poucas agências públicas, limita-se a atividades práticas de implementação, não envolvendo a definição global de prioridades, propicia a participação apenas das pessoas ou grupos diretamente afetados pelos programas, gerando em alguns casos competição na atuação das entidades de base por recursos escassos, não chegando a constituir obstáculo significativo à continuidade do clientelismo. 116

Segundo Azevedo, por baixo do planejamento participativo existem, na verdade, tipos distintos de participação comunitária, tanto no alcance quanto no poder de decisão e nas motivações da participação. Por essa razão, as propostas podem chegar a conseqüências opostas quanto ao modelo de relacionamento Estado-Sociedade. A variedade de relações não impede, porém, que se individualizem tipos de participação que levam a procedimentos com práticas e características diversas, tanto em termos de escala como de alcance. O autor identifica dois tipos de participação: a restrita ou instrumental e a ampliada ou neocorporativa.

O primeiro tipo se caracteriza pela participação da comunidade diretamente beneficiada num projeto especifico ou em um programa de âmbito local, através do

<sup>113</sup> Mendonça J. G. de, 1990, p. 74-79.

<sup>116</sup> Sommariba M., 1992, p.6.

-

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Sommariba M., 1992, p.5.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Azevedo S, Pereira Prates A. A., 1990, p.110.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Sommariba M., Afonso M. R., 1987, in Popermayer M. J. (org.), 1987; Cardoso R., 1988, in O'Donnel G., Reis F. W. (org.), 1988; Azevedo S., Prates A. P., 1990.

fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e em definição de microprioridades e distribuição de certos recursos e equipamento de tipo coletivo, diretamente relacionado à iniciativa governamental.

A priorização desses programas pelo Estado não é casual: se por um lado se trata de uma política redistributiva, do outro processa demandas a curto prazo, provenientes da população de baixa renda. Esses programas são o resultado das limitações no nível econômico, social e institucional, que levam a:

- 1. selecionar os interlocutores (associações beneficiadas);
- 2. usar o trabalho gratuito para obter um incremento adicional de volumes de bens coletivos, tradicionalmente oferecidos pelo Estado, gerando o dilema da superexploração (empregando-se uma terminologia marxista);
- 3. distribuir de forma mais racional os recursos existentes (substituindo a escassez de técnicos e o baixo desempenho das agências públicas por consultas à comunidade pela definição das prioridades), embora esse processo não seja incompatível com as práticas clientelistas.

Esses condicionantes assinalam o perigo da volta de práticas análogas às existentes na antiga república populista, "em que um número relativamente diversificado de agências públicas distribuíam, escassamente, moradias para uma clientela cativa, praticamente sem necessidade de contrapartida financeira ou com um retorno apenas simbólico". 118

Nesse tipo de participação, as características locais têm um papel relevante para:

- 1. o desempenho dos projetos;
- 2. o tipo de interação entre poder público e população afetada, em que é possível, como já evidenciamos, um número muito variado de relações, não sendo relevante a questão da dicotomia entre autonomia e cooptação. 119

As relações entre associação e poder público podem ser caracterizadas segundo dois modelos: o primeiro reflete uma orientação dirigida à negociação passo a passo com o poder público, sob forma de contatos diretos e acordos de gabinete; o segundo reflete uma orientação que preconiza o enfrentamento pela associação, que utiliza o instrumento da mobilização prévia como forma de fortalecimento nas negociações. O segundo modelo, mais

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p.111. <sup>118</sup> Azevedo S., Andrade L. A. G.,1982. <sup>119</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p.113.

raro, não pressupõem questionamento estrutural do *status quo*, pelo contrário, segundo Azevedo, "apesar da violência de algumas destas ações — como por exemplo a luta dos favelados pela terra onde eles vivem — a motivação assume um sentido oposto, ou seja, uma melhor inserção na sociedade atual". <sup>120</sup>

Os líderes das associações do segundo modelo insistem geralmente num papel de independência em relação ao Estado, buscando imprimir uma visão mais compreensiva da questão urbana. O argumento usado é que não é possível enfrentar problemas de caráter geral e estrutural através de ações locais e pontuais. Por essa razão, buscam também agregar às demandas conjunturais reivindicações de caráter mais geral, como transformações na política e na gestão dos governos estaduais e federal, procurando transformar essas organizações, tipicamente reivindicatórias, em MSU. 121

Seria errado pensar que a relação do Estado com as associações comunitárias tradicionais se reduz a ações de manipulação ideológica, tráfico de influências e cooptação de líderes, através da concessão de vantagens. Embora isso possa acontecer, os líderes posicionam-se como interlocutores da comunidade e são obrigados a demonstrar a própria capacidade de mobilização frente às burocracias públicas e àqueles que representam. O papel dos líderes nesse esquema é duplo: diante da comunidade, mostram-se capazes de diminuir os problemas locais, graças às relações com as autoridades competentes; na frente do governo, apresentam-se como interlocutores que podem evitar o agravamento de tensões, "em troca de respostas positivas, se não a todas, pelo menos a uma partes das demandas". 122

É a esse âmbito da participação que grande parte da literatura sobre os MSU faz referência, quando trata das relações entre populações periféricas e Estado.

Esse tipo de participação é chamada por Azevedo de "participação restrita ou instrumental", <sup>123</sup> e a ela se contrapõe um outro tipo de participação, que o mesmo autor denomina de "participação ampliada", para se referir *"à capacidade de grupos de interesse de influir direta ou indiretamente sobre as macroprioridades, as diretrizes, a formulação e reestruturação, a implementação de programas de política pública".* <sup>124</sup>

Essa participação é possível através da criação de órgãos colegiados (conselhos ou comitês), compostos pelas organizações associativas. Quem defende esse tipo de participação

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Sommariba M., Afonso M. R., 1987, p. 136-137.

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p. 113.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p. 114.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p. 116.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p.111.

enfrenta alguns problemas de difícil enquadramento, para os quais não existe uma única solução. Antes de analisá-los, é importante ressaltar que uma corrente da tradição marxista clássica, com influência nos MSU, se mostra refratária a esse tipo de participação. Segundo essa corrente, "a visão clássica de 'conselhos populares' como órgãos autônomos do Estado, de caráter classista, é o embrião de um futuro poder popular". 125

Os problemas que esse tipo de participação apresenta não são simples e referem-se:

- 1. à composição desses órgãos colegiados;
- 2. à legitimidade do processo de seleção e definição dos participantes;
- 3. aos temas privilegiados pelos distintos atores;
- 4. ao caráter do órgão, se consultivo ou deliberativo.

O ponto mais debatido nesse tipo de participação é este último. Existem grupos vinculados às organizações populares que defendem o poder deliberativo para esses órgãos colegiados, porque, segundo eles, a participação direta é a única forma válida para conferir poder real às organizações populares. Ainda segundo eles, o caráter consultivo, quando não resulta ineficaz, é uma forma velada, usada pelo poder público para obter legitimidade social, sem renunciar ao seu poder. 126

Em oposição a essa postura doutrinária, outros grupos vinculados ao poder público e também às associações populares entendem que, em determinadas circunstâncias, o poder consultivo seria o mais apropriado, tanto para não atrapalhar normas explicitamente definidas pelo sistema político e institucional vigente, como para não se mesclar com decisões que exigem um complexo conhecimento técnico a cargo de uma burocracia altamente especializada. 127

O caráter de incerteza, próprio dessa última forma de participação, é o resultado de várias iniciativas desenvolvidas por governos municipais, entre os anos oitenta e noventa. Geralmente sob o controle do Partido dos Trabalhadores (PT), essas administrações ampliaram a participação direta da comunidade, criando ou incorporando conselhos populares e entidades similares no processo de administração pública.

-

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Doimo A. M., 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p. 112.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Azevedo S., Prates A. A., 1990, p. 113.

Lembramos que as primeiras experiências de administrações democráticas aconteceram em Santa Catarina, no município de Lajes, e no Espírito Santo.

Vários foram os desafios enfrentados por essas administrações. A busca de eficácia frente a uma enorme e urgente demanda da população e a uma quantidade de recursos cada vez mais escassa, juntamente com a complexidade da implementação dos mecanismos de participação direta, criou uma ruptura entre a prática desses governos e sua retórica eleitoral e partidária. 129

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Jacobi P. R., 1990, p. 12.

"O governo das sociedades é ciência... e não arte, isto é, arbitrariedade. Toda sociedade decai quando passa aos ideólogos, perdendo a inteligência, a espontaneidade e a vida, tão necessária à sociedade quanto aos homens." 130

### 3. O conceito de autogestão e sua aplicação na produção de moradia popular no Brasil

Neste capítulo, resgatam-se as origens e a história da autogestão, visando tratar o conceito segundo dois níveis: como sistema de organização econômica e como princípio político. Após relatar as principais críticas a esse conceito, será feita uma tentativa de síntese sobre como nasceu a idéia de autogestão no Brasil e suas repercussões em termos das práticas de construção de moradias populares. Como consequência, são feitas algumas críticas às visões clássicas correlatas à pratica autoconstrutiva, contrapondo-se-lhes, afinal, as peculiaridades e os benefícios que seriam próprios da autogestão.

#### 3.1 A noção de autogoverno

A noção de autogoverno remete, num plano descritivo, à experiência inglesa (selfgovernament), "na qual uma série de identidades exercem as próprias funções com um largo grau de independência de um governo central e que são regidas por sujeitos diretamente indicados pelas bases interessadas". 131

Utilizando a classificação usada por Follis (1983), o autogoverno compõe-se de três elementos principais:

1. descentralização administrativa, <sup>132</sup> que reserva, dentro da estrutura da administração estatal, uma esfera de competência especifica aos órgãos periféricos, subtraída a outros controles, numa relação não hierárquica com o aparelho central, na observância limitada das leis;

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Proudhon P.-J., 1923, p. 123-124.

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> Cammelli M., 1983, in Bobbio N., N. Matteucci, G. Pasquino, 1983, p. 81.

<sup>132</sup> Na distinção entre descentralização administrativa e descentralização política, Monaco afirma que a segunda distingue-se "não apenas pelo tipo diferente de ações exercidas, mas também pelo título que caracteriza seu fundamento. A descentralização política expressa uma idéia de direito autônomo, enquanto na descentralização administrativa específica temos um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho do Estado, isto é, do Estado-pessoa". Op. cit., p. 331.

- 2. auto-administração, que permite preencher os vários cargos diretivos dos órgãos periféricos com pessoas diretamente escolhidas pelos administrados, "de tal maneira que através delas seja assumida a chefia do órgão e a representação da coletividade de que são expressão"; 133
- 3. democracia, que permite a participação do povo, quer na determinação dos objetivos políticos, quer nos órgãos da administração estatal periférica.

Ainda segundo Souza (1998), o autogoverno é a expressão da ordem natural das coisas: "a auto-organização das coletividades locais para atender as necessidades de interesse comum". <sup>134</sup> Mas, se o conceito de autogoverno refere-se geralmente à organização política territorial, a autogestão, no seu sentido político, diz respeito ao "conjunto das atividades sociais que comportam uma organização coletiva, em primeiro lugar as econômicas". 135

O princípio de autogoverno entra por implicação na problemática da autogestão, na medida em que "requer uma reestruturação do sistema político, tendente à descentralização administrativa e, sobretudo, à absorção de muitas das suas funções por comunidades territoriais e locais dotadas de uma forte autonomia decisória". 136

#### 3.2 As origens e a história do conceito de autogestão

Na tentativa de conceituar a autogestão, achamos necessário resgatar suas origens históricas, que remontam ao pensamento anárquico.

O pensamento anárquico afirma que é possível, na ausência do Estado, a passagem direta para uma nova ordem social, uma sociedade sem Estado. Com essa afirmação, nega-se um ponto de vista amplamente aceito, expresso classicamente por Thomas Hobbes (1651), segundo o qual "na ausência de Estado não há sociedade e a vida é solitária, medíocre, desagradável, brutal e curta"<sup>137</sup> e adota-se o ponto de vista de John Locke, expresso também por Paine (1791-2, Parte 2, cap. 1) e Hayek (1973, cap.2), de que a ordem social existe independentemente do Estado, isto é, "uma ordem gerada de forma espontânea, um produto

<sup>134</sup> Galvão de Souza J.P., C. Lema Garcia, J. F. Teixeira de Carvalho, 1998, p. 52.

<sup>136</sup> Follis M., 1983, p. 77.

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Cammelli M., 1983, p. 84.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> Follis M., 1983, in Bobbio N., N. Matteucci, G. Pasquino, 1983, p. 77.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Ostergaard G., 1993, in Outhwaite et al., 1993, p. 15.

da sociabilidade humana". 138 Para os anarquistas, a idéia de "sociedade natural", entendida como sociedade auto-regulada, pluralista, no qual poder e autoridade estão radicalmente descentralizados, não só é desejável, mas possível e alcançável.

A liberdade, segundo Ostergaard, é a única lei do anarquismo, razão pela qual tudo que lhe se opõe, como governo, leis, tribunais, forças armadas, polícia, etc., é um mal. Seus fundamentos teóricos são liberais e dividem-se, segundo Follis, em duas correntes: individualista, que pode ser encarada como um liberalismo levado às últimas consequências, cujos teóricos principais são William Godwin (1756-1836) e Max Stirner — pseudônimo do filósofo alemão Johann Kaspar Schmidt (1806-1856) —; e socialista, que pode ser encarada como uma fusão entre liberalismo e socialismo, cujos teóricos principais são Proudhon (1809-1865) e Bakunin (1814-1876).

As duas correntes, evidentemente opostas, encontram seu ponto em comum na necessidade de extinguir todos os mecanismos que compõem a estrutura opressiva do poder, especialmente o Estado.

A corrente socialista tem influência direta na formulação da idéia de autogestão. No anarquismo socialista dá-se um valor muito grande à liberdade individual, definida, sobretudo, como capacidade de satisfazer as necessidades, à qual é preciso associar uma igualdade social e econômica como condição sine qua non para garantir a liberdade máxima de todos, só possível pela rejeição da propriedade capitalista junto ao estado.

Outra característica do anarquismo socialista é a ênfase à solidariedade social, expressa em ações de auxilio mútuo: "a sociedade é considerada uma rede de associações voluntárias, mas, o que é mais importante, composta de comunidades locais. A individualidade comunal é o ideal". 139

O anarquismo socialista foi moldado pelas idéias de Proudhon, que afirmava:

"a liberdade é a mãe e não a filha da ordem; todos os partidos políticos são variedades do despotismo, o poder do Estado e do capital são sinônimos; o proletariado, portanto, não tem como se emancipar através do uso do poder do Estado, apenas através da ação direta (pacífica); a sociedade deveria ser organizada na forma de comunidades locais autônomas e de associações de produtores unidas pelo poder federativo." 140

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> Ostergaard G., 1993, p. 15.

139 Ostergaard G., 1993, p. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Ostergaard G., 1993, p. 16.

Feroz crítico da burocracia, estabeleceu, sem qualquer autoridade superior, a autonomia da sociedade, entendida como poder latente e possibilidade real que a sociedade possui de governar e organizar a si mesma. 141 A autogestão é a negação da burocracia, que separa artificialmente uma categoria de dirigidos. Em uma sociedade autogerida, não há lugar para burocratas.

Proudhon considera o problema econômico e político como um único problema. Por essa razão, invoca leis similares para resolvê-lo e, como afirma Ostergaard, sugere uma organização econômica como elemento para substituir o governo, tolerando o Estado somente em uma forma cooperativista. O economicismo de Proudhon não leva a uma autogestão definitiva, mas a um método pelo qual uma sociedade autogerida se constrói continuamente. Segundo ele, as leis do trabalho e da economia presidirão sempre o governo da sociedade, que nasce indissoluvelmente ligada ao trabalho. "O trabalho é o fato gerador da ciência econômica", 142 diz Proudhon. Nasce, assim, o que Follis chama de "visão mutualista" de Proudhon, determinada pela divisão do trabalho e pela idéia de que, paulatinamente, todos os produtores sociais irão se tornando solidários, formando uma comunidade de ação que, engendrada pela divisão do trabalho para a realização de um produto comum, suscita a criação de uma força coletiva.

A idéia do mutualismo de Proudhon foi, no decorrer da história, substituída pelo "coletivismo" de Bakunin, que, ao contrário daquela, preconizava a adoção de uma estratégia de luta extremista, que ficou conhecida pelo nome de "propaganda através de ações", que legitimava insurreições populares como instrumento para implementar reformas de abolição do Estado e coletivização.

A repressão a esse movimento abriu espaço para que outros anarquistas introduzissem uma estratégia alternativa, baseada na transformação dos sindicatos em instrumentos revolucionários da luta de classe, fazendo deles, em vez das comunas, as unidades de base da nova sociedade.

Foi através do sindicalismo que os anarquistas exerceram sua maior influência sobre os movimentos socialistas até os anos 20. Essa experiência culminou com o movimento dos conselhos operários, que se caracterizou e identificou como uma "ação operária voltada para a reivindicação de objetivos gerenciais", 143 como foi evidente no caso da Itália, com a

Motta,1981.
 Proudhon P.-J., 1849, p. 284.
 Follis M., 1983, in Bobbio N., N. Matteucci, G. Pasquino, 1983, p. 237.

ocupação das fábricas em 1920, e da Alemanha, onde, após as várias tentativas revolucionárias, continuaram a existir até o seu reconhecimento na República de Weimar. 144

Além da situação de crise da época, pode-se explicar o fenômeno dos conselhos operários pela composição da classe operária, que se caracterizava pelo predomínio de um tipo de operário (de oficio), cujo perfil de autonomia, profissional e decisória, permitia fortalecer sua consciência de produtor, que contrastava muito mais com a autoridade patronal dentro do sistema da empresa que com o poder capitalista, como mecanismo econômico global. 145

As perspectivas políticas abertas por tais experiências foram duas:

- 1. a proposta reformista da co-gestão, que atribuía aos trabalhadores "por meio da organização de delegados de seção, o direito de tomar parte nas decisões relativas ao funcionamento da empresa, para que fosse ultrapassado o mero horizonte das reivindicações salariais no quadro de uma nova ordem das relações industriais": 146
- 2. a proposta revolucionária do controle operário, isto é, "da reivindicação de um direito de informação sobre elementos em que se baseiam as decisões empresariais respeitantes a gestão técnica e econômica da empresa, a fim de ampliar os objetivos e radicalizar os termos do conflito social e permitir ao mesmo tempo a preparação de operários para o futuro papel de gestores principais da economia". 147

A convergência mais lógica dessa última perspectiva está na idéia de autogestão. Os conselhos de empresa constituíram-se como possibilidade, condição e estímulo à realização dessa forma de governo, assumido diretamente "por parte das coletividades dos trabalhadores de várias empresas, das funções diretivas e, em consequência, das decisões relativas ao destino da mais valia produzida". 148 Esse coletivismo foi, num segundo tempo, substituído pelo "comunismo" de Kropotkin, que professava a palavra de ordem "tudo pertence a todos" e pregava a distribuição desse todo de acordo com as necessidades.

Mas as sementes deixadas pela experiência dos conselhos operários deram frutos no início dos anos 50, quando as contribuições teóricas da experiência foram aceitas e formulouse uma proposta de sociedade autogerida, alternativa prática e ideal ao sistema de planificação

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Passando a ser reconhecidos como "comunidades de trabalho".

<sup>145</sup> Follis, 1983.

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> Follis M., 1983, p. 237. <sup>147</sup> Follis M., 1983, p. 237.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Follis M., 1983, p. 237.

centralizada e à identificação autoritária das instâncias operárias próprias do regime soviético 149

As críticas à experiência soviética deram origem às bases conceituais da autogestão. As primeiras surgem nas décadas de 20 e 30, e nelas é possível identificar alguns elementos de autogestão. A mais conhecida é a crítica trotskista ao papel da burocracia. Segundo Valadares, o movimento de autogestão tem aí sua origem, produzindo uma contraposição entre a ala jovem intelectual do comunismo internacional e a ala esquerda do bolchevismo, objeto da crítica: "a essência desta crítica encontra-se no admitir que qualquer forma de socialismo sustentado por uma burocracia estatal e apoiado por uma elite do partido é em si mesmo uma nova forma de capitalismo". 150

É a reivindicação da perda do aspecto político do Estado, chamado a ser uma máquina administrativa da classe trabalhadora, com finalidades limitadas de resolução e ajuda à coordenação das várias funções sociais. Interessante e rica nesse sentido é a crítica feita pelos teóricos do anarquismo, que, como afirma Ostergaard, aceitavam boa parte da análise econômica de Marx, principalmente pelo fato de os marxistas acharem que a iminente sociedade comunista sem classe seria desprovida de Estado.

As diferenças entre as duas teorias baseavam-se nos meios para chegar a esse fim.

Os anarquistas discordavam que fosse necessário organizar os operários num partido político especifico, a fim de conseguir concessões do Estado burguês como prelúdio à sua derrubada, opondo-se também à idéia de um Estado dos operários, a chamada "ditadura do proletariado", que iria dissolver-se, à medida que as relações de propriedade capitalista fossem sendo abolidas.

No primeiro caso, os anarquistas achavam que a criação de um partido levaria à degeneração do movimento dos trabalhadores e à sua captação pelo Estado burguês; quanto à segunda idéia, acreditavam que não levaria a uma "ditadura do proletariado", mas a uma "ditadura sobre o proletariado", 151 criando-se uma nova forma de domínio de classe.

Assim Kropotkin escrevia a Lenine:

"Espero que você não vá me responder que o poder para os políticos é um dever profissional, e que qualquer ataque contra este poder deve ser considerado como uma

Follis M., 1983, p. 237.
 Valadares N., 1983, p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Ostergaard G., 1993, p. 17.

ameaça contra a qual deve-se proteger a qualquer custo. Esta opinião não é mantida nem mesmo por reis; os governantes dos países onde ainda existem monarquias há muito tempo abandonaram os meios de defesa introduzidos agora na Rússia." <sup>152</sup>

Como nos lembra Ostergaard, uma diferença substancial entre pensamento marxista e anarquista era a natureza do Estado. Concordando com o fato de que as classes econômicas dominantes usam o Estado para manter seu domínio, os anarquistas acham que o Estado incorpora um poder político que não pode ser reduzido, mesmo em última análise, ao poder econômico: "pelo fato de terem raízes independentes, o poder público faz do Estado uma organização com sua própria dinâmica e lógica". 153

Segundo Guillerm e Bourdet, foram Trotsky<sup>154</sup> e Luxemburg, entre outros, que denunciaram, na tese do partido, guia de Lênin, "a passagem sutil da ditadura 'em nome' do proletariado para uma ditadura sobre o proletariado, exercida no início pelo partido em seu conjunto, depois pelo aparelho do partido e depois ainda, às vezes — em situação extrema por um só homem". 155

Se essa lógica não encontrar alguma resistência, leva ao domínio completo da sociedade pelo Estado e, portanto, ao totalitarismo. Na sociedade soviética pós-revolução, que formalmente possuía a totalidade dos meios de produção pertencentes ao povo, aconteceu o previsto pelos teóricos anárquicos. A política global e a econômica foram conduzidas "por parte de uma minoria cooptada por regras obscuras (obscuras pelo menos à observação externa)". 156

O que foi afirmado por Guillerm e Bourdet fica mais claro quando se pensa que o Estado monopolista dirigido pelo partido único se reservava a exclusividade do comércio externo, fixava unilateralmente a duração do trabalho e o montante da remuneração, ou seja, a taxa de exploração da força de trabalho. Esta última, dissimulada pela tese oficial da propriedade coletiva dos meios de produção, não passava de uma ficção jurídica, na medida em que não resultava de uma gestão coletiva.

A incoerência e a nova forma de dominação de classe caracterizava-se por uma diferenciação não mais baseada em quem possuía e quem não possuía, mas entre quem executava e quem dirigia, com a minoria dirigente da classe operária, que não possuía mais a

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Kropotkin P., 1902.

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> Ostergaard G., 1993, p. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> Trotsky L., 1904.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Guillerm A., Bourdet Y., 1976, p. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Guillerm A., Bourdet Y., 1976, p. 13.

propriedade privada dos meios de produção, se reservando a propriedade privada dos meios de decisão. 157

Longas décadas se passaram até a denúncia dessa situação, feita publicamente por Gorbachev, último secretário geral do PCUS, no final dos anos oitenta. Às vésperas da desintegração da URSS, tentando introduzir uma nova proposta socialista, cujos fundamentos baseavam-se nos princípios da autogestão, afirmava:

"A estreita base democrática do sistema estabelecido de administração começou a ter efeito altamente negativo. Sobrou pouco espaço para a idéia de Lênin de autogestão dos trabalhadores: a propriedade pública foi gradualmente desvirtuada de seu verdadeiro proprietário, o trabalhador. Esse domínio sofreu frequentemente com a burocracia e o provincianismo, transformando-se numa terra de ninguém, sem proprietário legítimo (...) as idéias valiosas de Lênin sobre gerenciamento e autogestão, contabilidade de lucros e perdas, e a ligação entre interesses pessoais e públicos deixaram de ser aplicados e desenvolvidos adequadamente". 158

A proposta de autogestão, como já foi dito, difundiu-se na cultura e na linguagem política a partir dos anos 50, devido, principalmente, à introdução, na Iugoslávia, de um sistema de organização da economia e da sociedade assim denominado. <sup>159</sup> A introdução desse sistema é o resultado final de um longo processo de incompatibilidade que levou o Partido Comunista Iugoslavo (PCI) a abandonar o modelo burocrático soviético, em 1948. A propósito, na Iugoslávia, "o sistema de autogestão [que foi adotado] não era tido como uma inovação; ao contrário, como um retorno ao marxismo autêntico, pervertido pelo estalinismo". 160

Essa experiência, baseava-se em medidas propostas por Marx e Engels, o primeiro dos quais afirmava: "no regime socialista toda a gente governará por sua vez e prontamente se habituará a que ninguém governe". 161 As medidas propostas foram:

- 1. elegibilidade e removibilidade a qualquer tempo;
- 2. salário igual ao de um operário;

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Guillerm A., Bourdet Y., 1976, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> Gorbachev M., 1987, p.50.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Autogestão é a tradução literal da palavra servo-croata samoupravlje, em que "samo" é o equivalente eslavo do radical grego "auto" e "upravlje" significa, aproximadamente, "gestão". Guillerm A., Bourdet Y., 1976, p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Lenine V., 1987, p.162.

3. participação no controle e na fiscalização, de modo que todos sejam, ao mesmo tempo, funcionários, mas que ninguém possa tornar-se "burocrata".

Essa experiência trouxe maior clareza ao conceito, evidenciando como ele pode ser apreendido segundo dois níveis: no econômico, como "um conjunto de mecanismos e procedimentos articulados a nível de empresa e de estruturas político-administrativas", e no político, "como solução prática do problema da eficiência e da democracia de um sistema socialista" 162

Utilizaremos, portanto, para tentar entender o sentido do termo "autogestão", essa dupla leitura, econômica e política.

#### 3.3. A autogestão como sistema de organização econômica

Como sistema de organização econômica, há algumas dificuldades para se definir autogestão, pela incerteza sobre sua especificidade.

Segundo Follis, tratando de participação operária e democracia industrial, ela visa "restituir aos trabalhadores o controle da situação do trabalho". 163 Por essa razão, sua conceituação pode ser confundida facilmente com a de co-gestão, que possui os mesmos fins e possui formas de organização análogas.

As diferenças se relacionam mais ao tipo de integração dos trabalhadores no sistema empresarial. Enquanto a co-gestão tem como objetivo a modificação do processo decisório das empresas, incluindo formas de consulta aos dependentes e podendo até chegar à atribuição de um poder autônomo, porém restrito, a algumas condições de trabalho, como serviços sociais, ambiente, segurança, etc., a autogestão "deseja tornar realidade a socialização do poder gerência, atribuindo aos trabalhadores, através dos seus delegados, poder deliberativo em todas as decisões que lhe dizem respeito". 164

A integração dos operários na autogestão, segundo Follis (1983), é ativa, na direção da superação da propriedade empresarial capitalista, e é esse ponto que a distingue de uma outra forma existente, que dela se aproxima, seja em termos estruturais ou de matriz

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Follis M., 1983, p. 74. <sup>163</sup> Follis M., 1983, p. 74. <sup>164</sup> Follis M., 1983, p. 75.

ideológica, o associacionismo cooperativo. 165 A diferença não reside mais na forma de integração do trabalhador no sistema empresarial, mas na redefinição do status do trabalhador.

Se no associacionismo cooperativo a condição é que o trabalhador ganhe o status de proprietário privado, na autogestão essa condição é suprimida no sentido de uma "conquista" igualitária do poder de gestão, mediante o direito indivisível do usufruto dos meios sociais de produção". 166 Isso significa que o associacionismo cooperativo aceita de algum modo a lógica capitalista, o que lhe permite encontrar um espaço para se realizar. Para Marx, o associacionismo cooperativo, embora reproduza, em sua organização real, todos os defeitos do sistema existente, foi o que mais se aproximou da idéia de autogestão, pois nele "o antagonismo entre o capital e o trabalho foi sobrepujado, mesmo que ainda de forma imperfeita: organizando em associação os trabalhadores são o seu próprio capitalista". 167

A autogestão não aceita a lógica capitalista, sendo, mesmo, condição para a sua realização uma modificação mais ou menos ampla de toda a ordem econômica e política, suprimindo o capitalismo e o estatismo, em beneficio de um conjunto autogerido de cooperativas igualitariamente associadas. 168 Essa modificação abrange dois níveis de organização:

- 1. na empresa, introduzindo um tipo particular de processo gerencial;
- 2. na sociedade, introduzindo uma forma particular de organização coletivista.

O resultado é uma configuração econômica particular e original, "cujo traço principal está em sua referência a princípios próprios de diversas filosofias econômicas, aparentemente inconciliáveis", 169 como a superação da relação do sistema com o parâmetro do lucro, de um lado, e com a manutenção da livre iniciativa nas unidades econômicas, no outro

A união de elementos inconciliáveis tem, segundo Follis (1983), um propósito ideológico que constitui o fim último do projeto socialista, isto é, a superação da alienação dos trabalhadores, possível somente se eles mantêm o controle direto sobre o destino da mais valia, exigindo, por isso, não só a superação da propriedade capitalista, mas também a possibilidade de uma plena autonomia gerencial de cada uma das coletividades de trabalho.

<sup>167</sup> Marx K., 1937, p. 1719.

<sup>165</sup> Identificável, em parte, com a tendência libertária do movimento socialista.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> Follis M., 1983, p. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> Guillerm A., Bourdet Y., 1976, p.30.

A base do conceito de autogestão remete, portanto, à teoria da alienação de Marx, que tem suas raízes no pensamento de Proudhon e nas doutrinas sociais que "vão buscar sua raiz à cisão entre tarefas de gestão e de produção, como consequência de apropriação das tarefas de gestão pela propriedade privada ou estatal, que violaria, externamente, a intrínseca unidade do trabalho, reduzindo os trabalhadores à condição salarial como seu simples executores 'materiais'". 170

A autogestão teria, portanto, o objetivo final de resgatar o controle global da atividade para o trabalhador, que passaria, segundo Valadares, por um processo de emancipação, quer como indivíduo, quer como grupo, numa relação de *feedback* entre os dois âmbitos 171

Em oposição ao Taylorismo e ao Fordismo, as teorias democráticas e socialistas enfatizam o crescimento da personalidade, o desenvolvimento do potencial e da eficiência individuais e a saúde mental no contexto de uma comunidade de trabalho. 172 Assim, como afirma Valadares, na autogestão, os trabalhadores têm "o controle de suas vidas sociais porque conseguiram o domínio de suas condições de trabalho". 173

Segundo Maslow, o ponto central da emancipação é a responsabilidade em relação ao grupo social. <sup>174</sup> Assim, ao se tornarem responsáveis por si mesmas em relação ao grupo social, as pessoas aprendem a administrar suas próprias vidas, com vistas a se tornarem autônomas, capazes de exercer o seu auto-interesse de uma forma congruente com os interesses do grupo pelo qual se tornaram, parcialmente, responsáveis. Ainda segundo ele, as pessoas só podem desenvolver sua capacidade de autonomia individual se tiverem voz na regulamentação da sociedade. O funcionamento da autogestão é equivalente à autodeterminação do cidadão na sociedade civil.

O sistema usado como referência é o de produção artesanal. Sua inclusão no âmbito das estruturas produtivas de tipo industrial, baseadas na divisão do trabalho, condena-o à formação de relações de autoridade, que o processo de racionalização tecnológica e organizacional consolida cada vez mais, levando, assim, a maior parte dos trabalhadores à

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Follis M., 1983, p. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Follis M., 1983, p. 76.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> Valadares N., 1983, p 99.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> Ostergaard G., 1993, p.34.

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup> Valadares N., 1983, p. 97.

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup> Maslow A. H., 1965.

alienação do seu trabalho e dando lugar, em um nível social mais geral, à constituição de um poder burocrático que impede toda a efetiva participação democrática.<sup>175</sup>

Segundo Marx, "a emancipação do trabalho exige a promoção do instrumento de trabalho para a propriedade comum da sociedade, e a regulamentação cooperativa de trabalho total, com uma distribuição igualitária dos frutos do trabalho". 176

Todos esses princípios não conseguiram consolidar-se num sistema concreto de organização econômica. O núcleo central do problema é constituído, ainda, pela autonomia gerencial de cada unidade produtiva, em face do funcionamento global do sistema econômico, em que se debatem duas posições:

- 1. considera-se necessário desligar o sistema dos mecanismos de mercado, optando por um sistema de planejamento econômico capaz de operar com fluxos de informações hierárquicas e horizontais, simulando o mecanismo do mercado ou, no caso, substituindo uma programação pluricêntrica, capaz de regular o mercado através de uma matriz de conexão entre os vários centros autônomos de decisão;
- 2. admite-se a existência de livres mecanismos de mercado, com completa liberdade de iniciativa das empresas, podendo, assim, realizar, efetivamente, um sistema econômico gerido pelos trabalhadores, reconhecendo, até, que a maximização da renda de cada um dos seus membros há de ser considerado como escopo essencial das empresas autogeridas.

Ambas as vias produzem elementos críticos e discussões. No primeiro caso, a criação de critérios de racionalidade independentes do que é expresso nas decisões autônomas da coletividade de trabalho (planificação) impossibilita o emprego desse princípio, porque proporia, novamente, a alienação dos trabalhadores. No segundo caso, o uso de livres mecanismos de mercado, implicaria justificar o lucro como força motriz do sistema social, garantindo, assim, um vinculo com os esquemas próprios do capitalismo.

O debate sobre essas questões produziu, ao longo dos últimos anos, pontos de vistas divergentes, que comprometeram o próprio significado de autogestão como forma específica de organização social e econômica, questionando seus pressupostos e fins.

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> Follis M., 1983, p.76.

#### 3.4. A autogestão como princípio político

A autogestão como princípio político parte da necessidade de criação de uma alternativa "tanto para o formalismo abstrato da democracia burguesa quanto para o esquema autocrático das chamadas 'democracias populares'", 177 que, segundo Guillerm e Bourdet. "não concretizam o conteúdo de sua definição, permanece[ndo] uma democracia verbal que, não realizando a igualdade social de seus cidadãos, não pode resultar se não na apresentação em série muito diversificada dos níveis reais de exercício de liberdade" <sup>178</sup>.

A autogestão integra-se à corrente do pensamento democrático radical e se propõe o objetivo de solucionar, através de sua peculiar organização, o problema da democracia substancial, entendendo essa última, como afirma Bobbio, como um "conjunto de fins entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar". 179

Segundo Follis, a solução para o problema da democracia substancial é possível por meio de:

- 1. criação de novos mecanismos de decisão, baseados em uma autoridade delegada de baixo para cima, o que desloca o fundamento da autoridade no momento do seu exercício;
- 2. atribuição a cada indivíduo de um poder de decisão diverso, em vários âmbitos concretos de sua vida associada, socializando dessa maneira os processos decisórios.

Mas são outros os elementos que distinguem a autogestão dos demais princípios políticos. Um exemplo é o sistema institucional, cujas características se opõem às da noção de "governo", e "se acham conotativamente bem claras na própria noção de 'gestão' em sentido figurado, que, na linguagem econômica, significa a atividade de condução diária de uma empresa". Isso significa que a autogestão quer reabsorver o poder decisório-político na "administração das coisas", implicando, assim, não somente a descentralização, mas também a despolítização do sistema, em que aparece a fórmula da extinção do Estado (Follis, 1983).

<sup>176</sup> Marx K., 1875, p. 8.
177 Follis M., 1983, p. 76.
178 Guillerm e Bourdet, 1976, p.12.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> Bobbio N., 1983, p. 329.

Os mecanismos institucionais previstos são instâncias de decisão direta, o que não significa que a autogestão pode ser identificada com a democracia direta. O princípio base da autogestão é o sistema de delegação com vários tipos de conselhos. A analogia substancial entre ela e a democracia direta baseia-se mais na relação entre coletividade e objeto das decisões, assim como acontece nas comunidades de interesses que compõem a autogestão. Criada para permitir que os indivíduos tomem parte efetiva nas decisões — eventualmente delegados para sua execução e controle, realizando, portanto, a fusão do momento "legislativo" com o "executivo" —, sua aplicação independe da existência de formas de representação e da atribuição de responsabilidades definidas (Follis, 1983).

Nesse sentido, a comunicação torna-se um instrumento muito importante e estratégico, "porque o direito de tomar decisões é uma mera formalidade sem informação adequada e atualizada". 180

Segundo Follis, a autogestão, como princípio político, é "um mecanismo representativo transposto para o âmbito das estruturas concretas de várias atividades econômico-sociais, com o fim de lhe assegurar o funcionamento". 181

Assim, a autogestão tem seu momento de síntese nas comunidades locais, podendo ser definida como um mecanismo representativo transposto para o âmbito das estruturas das várias atividades econômico-sociais, com o fim de lhes assegurar o funcionamento. Define-se, portanto, como uma nova forma de organização de todo o complexo social, "na medida em que privilegia as atividades econômico-sociais, ao invés da fixação territorial, como estrutura fundamental da participação na vida associada", ou seja, "envolve os indivíduos como produtores nas unidades econômicas e como consumidores nas unidades locais". "Como extrema consequência, a autogestão implica a dissolução do poder econômico e político e o funcionamento das estruturas sociais mediante uma só autoridade socializada." 182

<sup>180</sup> Valadares N., 1976, p. 101.

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Follis M., 1983, p. 77. <sup>182</sup> Ibidem.

#### 3.5 A experiência da autogestão na Iugoslávia

A experiência Iugoslava é, até agora, a mais completa. A chamada "via iugoslava para o socialismo", iniciada nos anos 50, levou, após varias reformas, à criação de três subsistemas, cujas relações definem o caráter particular de democracia participativa.

O ordenamento introduzido sofreu durante os anos várias modificações, voltadas a corrigir as disfunções que apareciam ligadas ao processo de liberalização das empresas, que começou de fato a partir dos anos 60.

Uma dessas leis, criada em 1976, atribui às organizações de base do trabalho associado (OOUR) — grupo de trabalhadores articulados nas atividades de fabricação e de prestação de serviços técnicos e administrativos — o poder de optar em todas as questões relacionadas com a direção da empresa, através da criação de um sistema progressivo de delegação. O sistema de delegação é articulado em três níveis de conselhos: conselho das diversas OOURs, conselho de estabelecimento e conselho de empresa, o último, composto por delegados escolhidos entre os dois primeiros.

O papel dos delegados é representar através de um mandato imperativo os interesses dos respetivos eleitores. Assim, como afirma Follis, "o conselho de empresa define as políticas gerais, nomeia e destitui o diretor, aceito mediante concurso, e decide qual quota de renda tem que ser destinada às remunerações". A distribuição da renda individual é feita pelos níveis inferiores, onde são decididas também admissões e dispensas.

A experiência iugoslava, segundo Valadares, pode ser dividida em três fases:

- 1. 1947-1952 administração centralizada da economia;
- 2. 1953-1964 mudança para a autogestão social, estendendo-se seus princípios essenciais à esfera administrativa;
- 3. até a divisão da Iugoslávia instituições autogeridas como uma forma social de governo, para a consolidação da autogestão socialista.

A segunda fase foi o resultado do abandono das decisões hierárquicas, por causa da necessidade de conciliar a recomposição dos interesses individuais e locais com a possibilidade da sua direta articulação. Nessa fase, são constituídos os âmbitos de

.

<sup>183</sup> Ibidem.

competência funcionais que, determinados pela dimensão territorial e pela dimensão técnica produtiva, dividem o país em numerosos centros de decisão. Os três âmbitos — comunas, repúblicas e federações — eram ligados, horizontal e verticalmente, pelo mesmo princípio de delegação progressiva, com mandato imperativo operante nas empresas.

As comunas, células base do sistema, mantêm em cada nível uma dupla estrutura, composta de órgãos deliberativos e de governo, "com competências funcionalmente diferenciadas e baseadas num duplo sistema de representação que integra o princípio de representação geral dos cidadãos com os trabalhadores como tais". 184 São dois os conselhos existentes na comuna:

- 1. o conselho do trabalho associado, composto pelos delegados das diversas OOURs e das unidades similares nos diversos setores:
- 2. o conselho das comunidades locais, com delegados eleitos, tendo por base o território nos vários bairros.

Os conselhos, como nas empresas, nomeiam os delegados chamados a representá-los nas respectivas câmaras das assembléias das diferentes repúblicas e assim, sucessivamente, até o parlamento federal. É evidente a forte descentralização, tanto do sistema econômico, quanto do sistema administrativo. Este trouxe, por parte do partido único e das organizações compreendidas na aliança socialista, o conhecimento, no plano institucional, de um poder menos disperso e melhor definido, e no plano organizacional, mediante a reestruturação das diversas organizações políticas, segundo o princípio comum da delegação progressiva.

As críticas feitas a essa experiência evidenciam como a articulação e a crescente complexidade dos mecanismos formais de democracia participativa "permitiram que o partido e seu grupo dirigente mantivesse de fato o papel de variável independente do sistema, sob o pretexto da necessidade funcional de que o ajustamento entre os diversos interesses tivesse um ponto de referência mais geral". 185

Houve experiências nesse sentido na Polônia, Tchecoslováquia e Algéria, cujo alcance foi bem menor.

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup> Follis M., 1983, p. 79. <sup>185</sup> Follis M., 1983., p. 79.

#### 3.6 As críticas à autogestão

As críticas a esse tipo de proposta baseiam-se, principalmente, de acordo com Follis, nos resultados da experiência iugoslava, que apresenta algumas incongruências evidentes com os pressupostos teóricos socialistas. Tais críticas se concentram em dois fatores:

- 1. nas fortes desigualdades de renda entre as várias regiões do país;
- 2. na diferença entre os vários setores produtivos.

Segundo Follis, esses desequilíbrios foram surgindo, no decorrer das décadas, devido à tendência das empresas autogeridas para reproduzir os mesmos esquemas de comportamento das empresas capitalistas, que seriam, entre outros, a busca de lucro, a prática do monopólio e a sonegação fiscal. Para o autor acima mencionado, a razão da desvirtualização foi o desenvolvimento da proposta num círculo vicioso, isto é, entre a necessidade dos trabalhadores de um comportamento orientado para o interesse coletivo — a própria consciência socialista, requisito fundamental para uma distribuição não egoísta das vantagens — e a função de incentivo à produtividade assumida pela redistribuição. 186

As críticas de cunho liberal apontam para o círculo vicioso, limite estrutural da proposta de autogestão. É impossível, segundo tais críticas, a constituição de um sistema coerente de responsabilidades, pois toda a diminuição da propriedade privada aumenta a preferência pelo consumo corrente, em prejuízo da acumulação para investimentos inovadores. Esse limite não é compensado, como poderia parecer, pela possibilidade de tal princípio mudar a estrutura das relações de trabalho, já que "o funcionamento da empresa requer necessariamente e de qualquer modo (...) uma hierarquia social baseada na competência". 187

As críticas mais pesadas afirmam que a autogestão não constitui uma proposta viável para se chegar à transformação das relações sociais. O requisito básico e indispensável da autogestão — a autonomia das unidades produtivas — é o resultado especifico do modo de produção capitalista, no sentido de que a separação dos trabalhadores do controle dos meios de produção não é, senão, o efeito da separação das empresas entre si.

O limite maior estaria, portanto, no fato de que, pela própria lógica do princípio, não haveria nenhuma possibilidade de transição do sistema para outras relações de produção.

<sup>&</sup>lt;sup>186</sup> Follis M., 1983, p.79.

Segundo Follis, a autogestão "seria uma tentativa fictícia de restituir ao trabalhador a propriedade do seu trabalho, sancionando, com isso, de modo definitivo, a permanência de relações sociais que ligam a posição social dos indivíduos ao trabalho que desenvolvem". 188

# 3.7 O nascimento da idéia de autogestão na produção de moradias populares no Brasil

A autogestão como prática para a solução do problema habitacional surgiu no Brasil no bojo do movimento dos anos oitenta, de uma forma não consciente e não previamente definida.<sup>189</sup>

Para o surgimento da idéia de autogestão, foi marcante a experiência do cooperativismo uruguaio, quer pelos excelentes resultados alcançados em termos de qualidade, quer pela redução dos custos. Segundo Bonduki, "no Uruguai tinham sido construídas mais de 10.000 unidades habitacionais através de cooperativas de ajuda mútua", 190 um número significativo, se comparado ao tamanho da população do país, que era de 2 milhões de habitantes.

A partir do relato dessa experiência, <sup>191</sup> toma forma um primeiro conceito de autogestão no campo habitacional, como sendo o trabalho de construção e gestão administrativas realizado pelos futuros moradores.

A idéia era que essa prática, introduzida no Brasil, pudesse solucionar, também de forma coletiva, outros problemas sociais comuns, como a criação de postos de saúde, creches, bibliotecas, cooperativas de consumo, etc., como aconteceu no Uruguai, num estágio posterior.

A re-proposição da experiência no Brasil, com a constituição de cooperativas habitacionais, encontrou algumas dificuldades de caráter técnico, a principal delas a impossibilidade jurídica de formação de uma cooperativa autônoma em relação ao poder público. Essa dificuldade não abalou o movimento, por duas razões: em primeiro lugar, antecipando as primeiras eleições democráticas do país, havia um debate nacional sobre

\_

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Follis M., 1983, p.79.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> Follis M., 1983, p.80-81.

<sup>&</sup>lt;sup>189</sup> Bonduki N., 1992, p. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> Bonduki N., 1992 a, p. 35.

programas políticos, travado entre movimentos, sociedade civil e partidos, extremamente propício à formulação de alternativas no âmbito da política pública. Em segundo lugar, o movimento apresentava características que se revelaram fundamentais para condicionar a evolução das reivindicações:

- 1. era composto em sua maioria por pessoas que pagavam aluguel;
- 2. reivindicava não só a casa, mas também infra-estruturas e melhorias urbanas;
- 3. reivindicava a criação de um programa habitacional, colocando-se, dessa forma, no âmbito da formulação de uma política pública;
- 4. era assessorado por um grupo de técnicos autônomos e permanentes.

Essa última condição revelou-se estratégica, porque permitiu que líderes e participantes se aprimorassem quanto às potencialidades da autogestão, que, embora fosse alvo das reivindicações, ainda não era, segundo Bonduki, entendida completamente.

Sem esses técnicos seria impossível para o movimento formular programas alternativos, estabelecer formas de controle da ação do poder público e assumir inteiramente a gestão do processo de produção de moradia.

Defendendo a idéia de que a produção das casas deveria ser controlada pelos próprios moradores organizados, o movimento apoiava um processo de autoconstrução e de mutirão, com o governo atuando no sentido de garantir recursos e verbas.

#### 3.8 Autoconstrução: teorias e críticas

O mutirão é uma alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade, os chamados mutirantes, <sup>192</sup> para a construção da sua própria moradia. Como sistema de operação, o mutirão não é novo e, segundo Jacobi, pode ser encontrado em todo o mundo, em diferentes momentos e com diversas aplicações.

<sup>191</sup> Trazida a São Paulo pelo engenheiro Guilherme Coelho, que passou algum tempo no Uruguai.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> O termo não integra o vocabulário do padrão culto da língua e não está dicionarizado. Entretanto, decidimos empregá-lo neste trabalho, uma vez que faz parte da realidade lingüística da comunidade onde se desenvolveu a pesquisa, estando o seu uso consagrado, inclusive em documentos oficiais da AHI. Devido a essa legitimação, não a empregaremos entre aspas.

O mutirão caracteriza o processo de autoconstrução, que, ainda de acordo com Jacobi, "responde basicamente às necessidades de satisfazer determinadas necessidades sociais que não são supridas a contento". 193

Segundo Abiko, o mutirão habitacional é uma evolução da modalidade da autoconstrução, justificada pela necessidade de resolver o problema habitacional nas sociedades capitalistas em crise. 194

Essa forma de solucionar o problema habitacional ganhou muita importância diante do crescimento urbano fortemente influenciado pelo assentamento residencial da população que migra do campo.

Como afirma Maricato, autoconstrução e mutirão são um processo de trabalho "calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho". 195

Características como solidariedade e contato direto com a produção da casa foram fatores fundamentais na formação da proposta turneriana, que, elaborada no final dos anos 60, influenciou grande parte dos programas e das políticas, cujo objeto era a habitação da classe de baixa renda na quase totalidade do terceiro mundo, por quase duas décadas.

O ponto central do discurso de Turner era a autonomia e a participação dos usuários na construção da sua moradia. Ele enfatizava, nos seus diversos trabalhos, a ineficácia dos programas habitacionais baseados numa organização centralizada, contrapondo-os às formas desenvolvidas pelos grupos que trabalham com autoconstrução, na sua luta para resolver o problema da moradia. 196

São fundamentais, segundo Turner, aspectos relacionados ao controle do processo pela própria população e às vantagens decorrentes da participação do usuário na solução dos seus problemas de moradia, visando à minimização dos gastos, com a possibilidade de geração de uma poupança.

Ele destaca que as realizações oficiais, distanciando-se das necessidades dos moradores, representam, em última instância, a exclusão do usuário do processo de decisão. Sua participação, ao contrário, adquire um significado determinante, na medida em que

<sup>194</sup> Abiko A., 1992, p. 8-9.

<sup>195</sup> Maricato E., 199?, p. 71.

<sup>&</sup>lt;sup>193</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>196</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 33.

assegura o cumprimento das prioridades de cada família. 197 Assim, para Turner, "a intervenção dos governos e dos organismos internacionais deve limitar-se apenas a assegurar aos mais capazes de construir, para si mesmo, ou para seus vizinhos, o acesso ao instrumental, ou aos recursos básicos necessários a este trabalho", 198 isto é, o terreno, a assistência técnica e a infra-estrutura básica.

O que interessa para Turner é a minimização dos gastos e as possibilidades dela decorrentes, como a formação de uma poupança, possibilitando esta última a implementação de possíveis mudanças nas unidades familiares.

A visão turneriana, segundo Jacobi e Maricato, apresenta alguns equívocos. Segundo eles, é por causa dela que a autoconstrução foi considerada no Brasil e na maior parte dos países subdesenvolvidos como a solução deus ex machina aos problemas habitacionais.

Com as referências teóricas acima expostas, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a se comprometer com programas de autoconstrução nas áreas ilegais (settlements upgrading) e em áreas novas, com a criação de lotes urbanizados (site & services).

No Brasil, os primeiros programas alternativos nesse sentido foram o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), de 1975, e o PROMORAR, de 1979. A partir de 1982, como afirma Abiko, observa-se o desenvolvimento de várias experiências de autoconstrução apoiada, ou de mutirão, em várias prefeituras, 199 que constituem valiosa experiência, baseada em ajustes e acertos, para a formulação da proposta de autogestão.

É interessante, porém, procurar entender os equívocos de Turner, antes de entrar na análise das propostas de autogestão. Segundo Jacobi, são duas as críticas principais:

- 1. a substituição do valor de troca da habitação pelo valor de uso. O valor de troca é algo inerente ao modo de produção capitalista; a habitação é uma mercadoria e não deixará de sê-lo;
- 2. o uso de procedimentos extremamente voluntaristas, que evidenciam uma inversão da realidade, reduzindo os problemas sociais a problemas pessoais: "problema habitacional se coloca sob a responsabilidade individual do morador"<sup>200</sup>.

<sup>200</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> Turner J.F.C., 1972, p. 51-70. <sup>198</sup> Turner J.F.C., 1972, p. 51-70. <sup>199</sup> Abiko A., 1992, p. 9.

Como evidencia Jacobi, Turner elimina o conflito, "privilegiando as relações entre os homens geralmente a partir de uma perspectiva harmônica ou, quando muito, disfuncional". Sempre segundo ele, o equívoco de Turner é "privilegiar a existência de problemas na ordem social, em lugar de entender a ordem social enquanto problema, centrando sua análise nas relações entre oferta e a demanda habitacional, onde as forças estruturais significativas que as determinam são ignoradas". 202

A falácia nessa abordagem é entender que as capacidades individuais, o esforço próprio e as oportunidades oferecidas pela sociedade definem a mobilização social e, assim, a localização das pessoas na escala social.

Assim, segundo Jacobi, a análise de Turner, "ao ignorar as contradições de classe, postula o que gostaria de negar: a conciliação de classes" e a permanência do status quo, "a manutenção da atual estrutura de classe e a penúria das moradias". <sup>203</sup>

Maricato afirma que os fatores da autoconstrução que mais atraíram Turner nada mais são que elementos "determinantes para a sobrevivência", 204 e que a análise dos fatores que intervêm na produção de casas através da autoconstrução (terreno, materiais de construção, mão-de-obra, técnica construtiva e recursos financeiros) mostra que sua articulação rígida aos esquemas ditados, diretamente ou indiretamente, pelo mercado formal, não deixa lugar à criatividade em relação à técnica e às soluções arquitetônicas. Segundo ela, "o produto final é por esta razão padronizado em todas as regiões metropolitanas com variações insignificantes". 205

As várias experiências, como dissemos antes, trouxeram algumas novidades interessantes, levando à formulação de três tipos básicos de construção por meio de mutirões, diferenciados pelo tipo de gestão.

Usando a classificação de Abiko, podemos distinguir os mutirões em:

1. gestão institucional ou administração direta, em que o poder público gerencia o empreendimento, administrando os recursos financeiros e não financeiros aportados;

-

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 37.

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> Jacobi P. R., 1981, p. 39.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> Maricato E., 199?, p. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Maricato E., 199?, p. 93.

- 2. co-gestão, em que o poder público repassa os recursos às comunidades organizadas, representadas por associações, que, por sua vez, contratam escritórios técnicos autônomos para assessorá-las na administração desses recursos;
- 3. autogestão, em que a comunidade, representada pela associação de moradores, é responsável pela administração e pela gerência de todos os recursos.

Elementos novos e significativos nos mutirões são:

- a contratação de escritórios autônomos, conhecidos como "assessorias técnicas", que elaboram os projetos e exercem a direção técnica, responsabilizando-se pela execução técnica da obra. Sua contribuição é importante para a melhoria dos projetos habitacionais e para a organização do trabalho das comunidades, devido à eficiência adquirida pela prática;
- 2. a utilização de mão-de-obra contratada, que aumenta a produtividade nos canteiros, pois executa serviços especializados ou prepara, durante a semana, o serviço que será executado pelos mutirantes no final de semana, os quais, normalmente, apresentam um baixo perfil de qualificação.

## 3.9 A proposta de autogestão na construção de moradias populares: características e peculiaridades

As propostas lançadas no final dos anos oitenta pelo movimento habitacional eram as seguintes:

- 1. formação de entidades representativas da comunidade organizada, encarregada de promover e administrar todas as etapas do empreendimento habitacional;
- 2. obtenção de terra com recursos governamentais, a serem repassados a custo zero;
- 3. obtenção de financiamento compatível com renda em torno de 1 SM, para a compra de material de construção de uma casa com aproximadamente 40 m2;
- 4. construção de casas com a utilização, ao menos em parte, de mão-de-obra própria da comunidade organizada em mutirões coletivos;
- 5. obtenção de subsídio para a execução de infra-estruturas;
- 6. gestão pela entidade de todo o processo de escolha e compra de material;

7. constituição de uma equipe técnica de confiança da comunidade, para assessorá-la na elaboração do projeto, no controle, na organização da obra e nos contatos com órgãos públicos.

Esses pontos, que fundamentaram a nova proposta, eram, de um lado, resultado da crítica à política habitacional do governo, "centralizadora, vertical, de cima para baixo, baseada na promoção e financiamento estatal e na produção privada; (...) e, por outro lado, do reino da individualidade presente na autoconstrução"<sup>206</sup> tradicional, em que o usuário não participava de nenhum dos aspectos decisórios do processo de produção da moradia.

Não queremos nos aprofundar mais neste trabalho na análise da experiência da autogestão conduzida em São Paulo, mesmo reconhecendo sua importância. É suficiente mostrar que nesse período de formulação de idéias e propostas aconteceram alguns fatos que atrapalharam o processo, tentando confundir a proposta do mutirão em autogestão com as iniciativas oficiais de fazer autoconstrução, as quais colocavam o mutirão, promovido pelo poder público, como o eixo da política habitacional.

São exemplos dessa estratégia o programa João de Bairro (1984), desenvolvido pelo BNH, e o Programa Municipal de Habitação, promovido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) no interior de São Paulo, e iniciativas como o happening "1.000 casas em dia", de Goiás, que defendiam o mutirão público como solução para o problema habitacional, lembrando aparentemente o que propunham os movimentos.

O poder público, segundo afirma Bonduki, fazia de tudo para ignorar as propostas de autogestão, reapresentando uma fórmula em que a participação popular se reduz ao mero fornecimento de mão-de-obra no processo de construção de moradias.

Alguns projetos habitacionais piloto, especialmente em São Paulo (Vila Nova Cachoerinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Conjunto Aventista Fase 1, SAF II e Valo Velho), foram fundamentais para definir e calibrar a proposta de autogestão, servindo, também, como demonstração real de que as organizações populares, assessoradas por técnicos autônomos do poder público, eram capazes de administrar todo o processo produtivo.

A experiência de autogestão, no seu início, foi uma proposta restrita ao campo do empreendimento habitacional.

•

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Bonduki N., 1992 b, p. 114.

Para Bonduki, autogestão na produção da moradia é um processo em que "os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento". <sup>207</sup>

A incorporação da autogestão no mutirão opera, segundo Bonduki, uma mudança das suas próprias características, constituindo um novo objeto, que não se caracteriza mais como trabalho gratuito promovido pelo Estado na construção de casas, nem como autoconstrução em que cada morador providencia como pode, individualmente, um abrigo, mas "como uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar". <sup>208</sup>

As críticas feitas ao mutirão como forma de solucionar o problema habitacional por parte do poder público são de cunho político-ideológico e consideram essa prática uma forma de ampliar a exploração da força de trabalho, sendo parte, portanto, da estratégia do capitalismo para extrair mais-valia dos trabalhadores.<sup>209</sup> Há ainda aquelas que vêem no mutirão um processo atrasado de produção habitacional, além de mistificador.<sup>210</sup>

Todas essas críticas consideram o mutirão uma solução antieconômica pelo enorme aparato de que necessita para ser implementado, pela utilização de sistemas construtivos arcaicos, por gerar imensos desperdícios e alongar exageradamente o tempo da obra. Assim, os custos indiretos somariam um valor tal, que anularia as vantagens de utilizar mão-de-obra gratuita.<sup>211</sup>

Esta avaliação é correta, se aplicada aos mutirões administrados pelo poder público, pois a gestão estatal elimina boa parte das vantagens que seriam obtidas se o mutirão fosse promovido autonomamente pela população. A não-interferência do poder público no processo permite rapidez e agilidade, facilitando, segundo Bonduki, a busca de "expedientes diversos criados na prática por estes agentes individuais (...) [viabilizando] economias invisíveis, soluções inacreditáveis para o Estado". 212

<sup>208</sup> Bonduki N., 1992, p. 19.

<sup>210</sup> Bolaffi, 1985

<sup>211</sup> Bonduki, 1992

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Bonduki N., 1992, p. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Pradilla, 1983

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> Bonduki N., 1992, p. 20.

Os mutirões autogeridos possibilitam uma multiplicidade de vantagens, caracterizando-se, assim, mais como auto-empreendimentos do que como autoconstrução. 213

O erro em que o poder público continua incorrendo é pensar o mutirão numa visão limitada à associação entre trabalho gratuito e procedimentos estatais consuetudinários, como, por exemplo:

- 1. procedimentos de licitação convencionais, que atrasam a compra e encarecem o custo;
- 2. utilização exclusiva do trabalho gratuito, o que alonga o tempo da obra;
- 3. utilização de técnicos cedidos pelo Estado, o que não garante o controle sobre os funcionários, nem interesse e envolvimento na realidade local.

O mutirão autogerido reverte, segundo Bonduki, esses pontos negativos, por meio da transferência de responsabilidade às entidades públicas não estatais, associações comunitárias ou cooperativas. A questão institucional torna-se, portanto, uma questão crucial, "pois a resistência dos órgãos públicos municipais em aceitar a perda do seu papel promotor é enorme". 214

A administração pública, financiando um empreendimento desse tipo, divide, efetivamente, parte do seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser promotora e passando a exercer apenas um papel de normatização, fiscalização e controle.<sup>215</sup>

Essa possibilidade não é aceita tanto por correntes políticas de direita — que vêem perigo na criação de estruturas produtivas não estatais, que podem ocupar o espaço da iniciativa privada capitalista — quanto de esquerda — que vêem a autogestão como uma maneira de o Estado delegar aos cidadãos funções que são de sua responsabilidade.

No mutirão autogerido, o agente gerenciador é a associação, que contrata uma assessoria técnica como entidade autônoma em relação ao poder público, que, por sua vez, desenvolve, num processo de diálogo e discussão com os futuros moradores, o projeto habitacional e urbanístico, assim como outras peças técnicas necessárias à aprovação do financiamento, como memorial descritivo, orçamento detalhado, cronograma físicofinanceiro, regulamento da obra, etc. Pressupõe-se que a associação tenha capacidade de gerir o empreendimento.

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Bonduki, 1992

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> Bonduki N., 1992, p. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Bonduki, 1992.

Adotando a análise feita por Bonduki, evidenciamos as vantagens do mutirão autogerido:

- 1. a associação, recebendo os recursos, pode contratar e remunerar a assessoria técnica, o que lhe permite monitorar o seu desempenho através de um contato direto com os técnicos, sem intermediários, e de uma maneira contínua, a cada final de semana;
- 2. a presença de uma assessoria técnica com autonomia em relação ao poder público pode introduzir significativas melhorias, como aperfeiçoamento do processo produtivo, com redução de desperdícios, racionalização do canteiro, visando ao aumento da produtividade, e não é novidade, nesse sentido, a criação de usinas de fabricação de componentes utilizados no processo de construção, o desenvolvimento de novas tipologias arquitetônicas, quebrando, assim, os estereótipos tipológicos sobre a moradia popular, e a adaptação de sistemas construtivos;
- 3. a utilização de um percentual dos recursos para pagar mão-de-obra especializada reduz significativamente o prazo da obra;
- 4. a destinação de uma parte dos recursos para a montagem do canteiro e a compra de ferramentas e equipamentos, como betoneira e gruas, aumentam a produtividade;
- 5. a construção de galpões no canteiro de obra, que muitas vezes se tornam definitivos, passando a ser utilizados como equipamento comunitário, constituem uma redução de gastos, não tanto no custo indireto, mas em termos de custos necessários à implementação de estruturas para uso da comunidade;
- 6. a redução de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) propicia uma economia significativa;
- 7. a compra dos materiais de construção diretamente pela associação possibilita, embora não garanta, qualidade e baixos custos, e as economias geradas podem retornar inteiramente para as famílias, seja no melhoramento do conjunto, seja da própria unidade habitacional. Economias não previstas no orçamento da obra servem de estímulo para combater desperdícios, estimular a produtividade e promover o melhor aproveitamento dos recursos públicos em benefício dos cidadãos.

Os mutirões teriam, portanto, a particularidade de serem movidos por princípios diferentes dos da empresa privada, beneficiando-se, porém, dos mesmos estímulos,

conseguindo um desempenho mais próximo da empresa privada para concretizar objetivos públicos.

O mutirão autogerido não está, porém, imune a problemas relacionados ao autoritarismo das lideranças e à alienação dos mutirantes em relação ao processo de gestão, reproduzindo, às vezes, formas de administração que a autogestão objetiva superar.

Segundo Bonduki, a autogestão nos mutirões pode ir além de um simples sistema de produção de moradias. Introduzindo uma nova forma de gerir as políticas públicas e sociais, pode democratizar a gestão das políticas e dos recursos sociais, tornando mais ágil e barata a implementação dos programas sociais e constituindo-se numa alternativa para a ineficiente gestão pública e a privatização proposta pelo modelo anti-social do liberalismo.

Todo esse sistema pede um esforço a quem dele participa, para ultrapassar as dificuldades e solucionar os problemas que se apresentam caso a caso. É interessante, nesse sentido, relatar o que afirma Pessina sobre a experiência de São Paulo:

"O processo de autogestão na produção das unidades habitacionais é ainda embrionário e tropeça em dificuldades derivadas das características sociais e políticas do povo brasileiro e das lideranças do movimento. A participação é ainda limitada no gerenciamento das obras, na administração dos recursos, nas atividades mais intelectuais, que são desenvolvidas na maioria dos casos por um pequeno grupo de liderança junto às assessorias técnicas. Porém, nas atividades de execução física das casas, a participação é muito maior e as formas de organização da produção são ricas e diversificadas". <sup>216</sup>

A adoção desse sistema em larga escala deve ser enfrentada com a capacidade de organização e gerenciamento da população, sendo necessário criar uma estrutura de formação e organização das demandas, cuja viabilização implica a utilização de recursos, que, a nosso ver, amarraria esse processo ao poder público de maneira tal que poderia levar à sua desnaturalização.

Segundo Reis Afonso, outros problemas mais internos ao processo, como "as dificuldades na implantação dos projetos, quer arquitetônico, quer com relação à infraestrutura; as dificuldades de repasse em razão da medição; de centralização do organismo

\_

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Pessina L., 1993, p. 13.

tomador de recursos para o agente financiador sempre defeituosa"<sup>217</sup> inviabilizariam a proposta de mutirões de autogestão em larga escala.

<sup>217</sup> Reis A. M., 1995.

"One of the more disturbing aspect of the intellectual life of our time is the way in which irrationalism is so widely advocated, and the way in which irracionalist doctrines area taken for granted. One of the components of modern irrationalism is relativism (the doctrine that truth is relative to our intellectual background, which is supposed to determine somehow the framework within which we are able to think: that truth may change from one to another), and, in particular, the doctrine of the impossibility of mutual understanding between different cultures, generations, or historical periods - even within science, even within physics."

K. Popper

#### 4. A experiência dos mutirões autogeridos em Ipatinga

Na primeira parte desse capítulo é apresentada a metodologia utilizada no estudo do processo de autogestão em Ipatinga, evidenciando-se como foi necessário adequá-la aos primeiros resultados da pesquisa de campo.

A segunda parte constitui uma introdução aos estudos de casos. São evidenciadas as peculiaridades do contexto, enfatizando-se elementos e fatos que levaram ao nascimento da idéia da autogestão e como tal idéia foi trabalhada por parte da administração e do movimento habitacional de Ipatinga, e são relatados também os contato feitos com o movimento e com os políticos da administração municipal de São Paulo, na qual a autogestão estava sendo desenvolvida com sucesso. São analisadas também a estrutura da AHI e as características da assessoria técnica que acompanhou o primeiro mutirão.

A parte final deste capítulo constitui um quadro da política habitacional do município, desenvolvida paralelamente às atividades dos mutirões autogeridos.

#### 4.1 Metodologia

A metodologia usada nessa pesquisa foi muito influenciada pelas evoluções e descobertas ocorridas no curso do processo de investigação.

Os instrumentos de pesquisa não foram alterados, baseando-se principalmente em fontes primárias, como entrevistas, e fontes secundárias, como artigos de jornais, revistas e

panfletos. As entrevistas foram gravadas em fita magnética e posteriormente transcritas. Para as entrevistas usou-se o método da "história oral".

Houve alterações no "roteiro metodológico" inicialmente previsto, que previa três fases

Fase 1: Constituição de um apanhado de fundo para a contextualização da experiência, com a individualização de modelos de empreendimentos na construção de moradia popular.

Supunha-se que existissem dois modelos: a autogestão e a gestão pública, isto é, construção de moradias públicas através de empreiteiras, em processo gerido diretamente pela prefeitura.

Para essa fase estava prevista uma série de entrevistas com técnicos e pessoas que haviam participado das experiências e também a coleta de material em revistas, jornais e panfletos.

#### Fase 2: Escolha e análise de dois estudos de caso.

Para essa etapa, estava prevista uma avaliação das entrevistas da primeira fase, gravadas e transcritas, que serviriam para escolher os dois estudos de caso. O critério usado seria a semelhança entre duas experiências, tendo em vista o número de unidades habitacionais construídas e o resultado globalmente positivo.

Seriam feitas entrevistas com os vários agentes que participaram do processo:

- 1. poder público: técnicos do departamento de habitação;
- 2. associação/empreiteira: presidente e/ou diretores envolvidos na obra;
- 3. assessoria técnica/corpo técnico;
- 4. mutirantes/trabalhadores/coordenadores.

Era prevista, também, a coleta de documentos, como relatórios, atas de reuniões, estudos de avaliação, mapas e projetos.

#### Fase 3: Comparação, análise e avaliações finais.

Nessa fase, seriam transcritas as entrevistas da segunda fase e reconstruídos os dois casos, utilizando-se uma malha de avaliação comum, por meio da qual seriam analisados os estudos de caso, podendo, assim, surgir elementos de discussão.

O objetivo final era entender os dois processos, resgatando as características do processo de autogestão e discutindo as suas possibilidades no quadro de uma política habitacional

## 4.1.2 A evolução da pesquisa e a adequação metodológica

As primeiras investigações levaram ao conhecimento de um processo de produção de moradias em autogestão, que não se caracterizava, como se supunha, por uma série de empreendimentos com características similares e repetidas, como num modelo. O processo caracterizava-se por ser uma evolução contínua a partir de uma primeira experiência, que capitalizava de alguma forma as experiências passadas.

Na tentativa de entender um pouco mais esse processo, observamos como cada uma das experiências teve um significado específico para o desenvolvimento da política habitacional em Ipatinga. Sabendo que o processo se tornava peculiar, introduzindo elementos novos às outras experiências de produção habitacional por autogestão, neste caso a experiência paulista, decidimos que era necessário resgatar o processo como um todo.

Por essa razão, considerou-se desnecessária a hipótese inicial de se fazer uma comparação com a "gestão pública".

Apresentamos em seguida um quadro que resume as entrevistas realizadas na primeira fase da pesquisa:

- Margarete de Araújo Silva (técnica)
- Maurício Campolina Libânio (técnico)
- Jaqueline Silva Rosas (técnica)

#### - Celina Marques (técnica)

A segunda fase da pesquisa mudou, segundo o novo objetivo.

#### Fase 2: Estudos dos mutirões da Associação Habitacional de Ipatinga.

Nessa fase, seria feita uma indagação voltada especificamente à reconstrução dos fatos.

A pesquisa foi realizada em fontes primárias, como atas de reuniões, documentos e entrevistas, e fontes secundárias, como artigos de jornais, panfletos, etc., cruzando-se, posteriormente, as informações obtidas.

Inicialmente, a fim de se manter uma visão global da obra, foi entrevistado um representante de cada agente ou entidade que tivesse participado da experiência de forma direta. Como o entrevistador tinha somente vagas noções da experiência, decidiu-se, para maior liberdade do entrevistado, limitar ao máximo possível as perguntas que de alguma forma o desviassem do próprio percurso mental de reconstrução histórica. Para isso, foi elaborado um roteiro que permitisse ao entrevistado reconstruir os acontecimentos, deixandose as questões mais pontuais para um momento posterior. O roteiro era, portanto, muito simples e se limitava a fornecer o suporte para contextualizar a experiência.

Foram entrevistadas, no mínimo, três pessoas de cada mutirão, deixando-se espaço para outras entrevistas, caso fosse necessário. Decidiu-se entrevistar um representante da PMI que, atuando na área da habitação, também tivesse tido contato com a experiência; um representante da associação, no caso um diretor ou mesmo o presidente da época sob exame; o técnico que acompanhou diretamente a obra e um mutirante que tivesse participado das atividades.

Os entrevistados não foram escolhidos aleatoriamente, mas sim indicados, principalmente no caso dos mutirantes, pelo técnico residente, baseando-se a escolha na participação e no grau de compreensão da experiência.

Os relatos foram gravados em fita magnética e posteriormente transcritos.

A segunda etapa foi a reconstrução da história dos acontecimentos do mutirão, cruzando-se os dados e informações dos relatos dos entrevistados com os das atas da

associação e documentos a nossa disposição, artigos de revistas e jornais e material produzido pela PMI.

O resultado do cruzamento das informações coletadas formou um quadro mais articulado da experiência, mas ainda não totalmente fechado, existindo lacunas, contraposições e dúvidas a serem esclarecidas. Por essa razão, foi desenvolvida uma terceira fase, na qual o entrevistador, graças à disponibilidade dos entrevistados, voltou a discutir o mutirão, dessa vez propondo perguntas pontuais.

Concluídas essas três fases, tornou-se possível uma significativa reconstrução histórica dos fatos

Apresentamos abaixo, um quadro que ordena os entrevistados em relação ao mutirão.

Mutirão	PMI	AHI	Assessoria Técnica	Mutirante
Nova Conquista	Maurício Campolina Libânio	Dora Maria da Silveira		Dona Dalva
Novo Jardim - São Francisco	Celina Marques	Usânia Aparecida Gomes	Jaqueline Silva Rosas	Dona Maria
Primeiro de Maio	Jaqueline Silva Rosas	Usânia Aparecida Gomes	Margarete de Araújo Silva	Dona Edir
Planalto II	Jaqueline Rosas/Adriana Maria Ribeiro	Dora Maria da Silveira	Maísa Bragança Alves F./Margarete de Araújo Silva	

Fase 3: Análise e avaliações finais.

Nessa fase foi feita uma leitura dos estudos de casos, observando-se globalmente o processo em sua evolução histórica, isto é, considerando-se os eventos interligados numa sucessão contínua, o que permitiu que percebêssemos as mudanças ocorridas, entendendo também o porquê delas e seus efeitos no processo e nos atores ao longo do tempo.

Por outro lado, foi possível resgatar o papel dos atores, suas interações, suas peculiaridades e seu papel na experiência.

Afinal, foi feita uma avaliação do processo dentro da prática das experiências de autogestão, destacando-se também as inovações introduzidas.

#### 4.2 Ipatinga e Usiminas

Ipatinga é uma cidade relativamente jovem. Localiza-se no Vale do Rio Piracicaba, que se estende por cerca de 250 km a nordeste do maciço do Espinhaço, da Serra do Caraça às planícies do médio Rio Doce.

Sua forma urbana foi desenvolvida a partir de um distrito pertencente à comarca de Coronel Fabriciano, no início dos anos 60, graças a um projeto urbanístico que complementou a instalação da Usiminas, siderúrgica criada em 1956, mas em operação desde 1962. O fator que permitiu o desenvolvimento da cidade, foi, portanto, a criação da Usiminas (figura 1).

A concepção do projeto adere, de maneira explícita, aos conceitos do urbanismo modernista. Porém, como relata o seu autor, <sup>218</sup> a nova cidade, "construída e planejada quase na mesma época de Brasília, não tem desta a sofisticação de uma obra monumental com uma arquitetura e uma trama urbana destinada às gerações do futuro". <sup>219</sup>

As razões que motivaram a escolha desse local para a implantação da Usiminas foram várias, mas, fundamentalmente, a presença do minério e da EFVM — que "possibilitaria o transporte de carvão em pedra e do produto acabado" 220 — e a proximidade de um aglomerado urbano onde já existia uma grande siderúrgica, a Acesita.

Como relatam Costa e Monte-Mor, existia "um mercado de trabalho no mínimo embrionário e condições mínimas de infra-estrutura micro-regional", <sup>221</sup> e a presença de uma outra estatal, como era então a Acesita, permitia um maior controle sobre a mão-de-obra, "na medida em que as siderúrgicas podiam tomar medidas coercitivas comuns, tais como "listas negras" de empregados indesejáveis, controle sobre os sindicatos, ameaças e pressões sobre o emprego, etc. "<sup>222</sup>

COSTA, S. M. H., MONTE-MÓR, M. R. L. "Cidades Industriais planejadas e a exclusão da força de trabalho",
 Anais do IV encontro Nacional da ANPUR, Brasília: ANPUR, p. 421, 1995.
 Ibidem, p. 426.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>218</sup> HARDY FILHO, R. "Ipatinga, cidade aberta". *Usiminas Revista*, Belo Horizonte, n. 1 (2), p. 31, 1970.

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup> *Ibidem*, p. 420.

A cidade, "condicionada pela localização e o layout da planta da siderúrgica, pelo rio Piracicaba e pela EFVM (...) é concebida de forma linear, na qual os bairros residenciais são ligados por eficientes vias de circulação que circundam a usina". Segundo os preceitos teóricos do urbanismo modernista, cada bairro foi concebido como uma unidade de vizinhança, acompanhado dos equipamentos de comércio, serviço ou lazer. O espaço urbano projetado reproduziu na cidade as relações funcionais e de poder existentes no âmbito do trabalho. A cidade estratificou-se em bairros com características próprias, quer na homogeneidade física, na arquitetura das edificações, quer no social, existindo "bairros para as chefias e quadro superiores, para operadores [e] para a mão de obra não especializada". Assim como a implantação dos serviços e equipamentos sociais e da infraestrutura, a moradia foi parte da estratégia de reprodução e controle da força de trabalho implementada por parte da usina.

A cidade de Ipatinga consolida a vocação regional do Vale, iniciada no século passado, como relatam Monte-Mor e Costa:

"...os grandes investimentos industriais e a construção das respectivas vilas e cidades requeridas por empreendimentos de tal porte em região ainda tão isolada, provocaram grande reorganização espacial da população. De um lado, uma intensa urbanização concentrada nas cidades mono industriais: Monlevade, Itabira e alguns municípios vizinhos, onde siderúrgicas menores e minerações se concentravam na parte alta do vale, enquanto na planície o Aglomerado Urbano do Vale do Aço crescia a taxas de urbanização das mais altas do país. A criação da CENIBRA - Celulose Nipo Brasileira, na década de 70, poucos quilômetros abaixo, veio aumentar o poder concentrador da AUVA.

De outro lado, as demandas por carvão vegetal da CSBM e da Acesita, e, mais recentemente, por madeira para celulose, por parte da CENIBRA, transformaram radicalmente a propriedade do solo na região, dando origem a imensas plantações de eucaliptos, resultando no esvaziamento populacional do campo e em pressões ainda maiores sobre aquelas poucas cidades mono industriais."

Após a instalação da Usina, a população da cidade cresceu rapidamente: era de 150.000 habitantes em 1980 e hoje é de aproximadamente 200.000 habitantes. Como resultado desse crescimento, surgiu uma outra Ipatinga, com características que se

\_

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> *Ibidem*, p. 423

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup> COSTA, S. M. H., MONTE-MÓR, M. R. L., ob. cit., p. 424.

contrapõem aos da cidade planejada, tanto no processo de formação quanto em relação à qualidade de vida da população. A estruturação dessa "outra" cidade foi guiada pelo capital imobiliário fortemente concentrado nas mãos de duas famílias proprietárias de terras, que tradicionalmente se alternavam na administração do município, reconhecido como "rico e com relativo poder de barganha junto a fontes de recursos".<sup>225</sup>

O poder local esteve, portanto, tradicionalmente ligado aos proprietários fundiários, que muito se beneficiaram com as generosas obras públicas, principalmente viárias, que foram executadas com a justificativa de servir de apoio à produção e à indústria. Esse processo contribuiu para estender a outras partes da cidade a aparência de modernidade típica de sua porção planejada e para realizar o previsto pelo projetista, segundo o qual, o plano urbanístico da cidade era flexível e dinâmico, apto a acompanhar a inevitável evolução do processo urbano, industrial, social, econômico e demográfico. Nesse processo, um papel importante foi desenvolvido pela empresa, que ao longo dos anos concedeu vários benefícios para seus trabalhadores, como abastecimento, lazer, habitação subsidiada, etc., desonerando parcialmente a administração pública.

O objetivo da empresa era estimular o crescimento autônomo da cidade, e por essa razão Ipatinga beneficiou-se de várias linhas de financiamento, tanto habitacional aquisição de moradia, inicialmente somente para empregados da usina — quanto de desenvolvimento urbano, principalmente através do projeto CURA, que possibilitou a realização de obras significativas de saneamento ambiental.

O acesso à terra e à habitação era possível, portanto, através de dois caminhos: via mercado imobiliário ou via emprego na usina. Facilmente se conclui que as faixas sociais com baixo poder aquisitivo e não empregadas na usina ficaram excluídas e tiveram de ocupar encostas e fundos do vale, ou contribuir para o fenômeno da expansão periférica em outros municípios.

As atuações em matéria de políticas públicas por parte do poder público municipal não foram significativas. Só no final dos anos oitenta, por causa da recessão e da crise da indústria siderúrgica nacional, que determinaram um menor envolvimento da usina nas parcerias com o poder público, começaram as primeiras tímidas intervenções. Assim, a partir da década de oitenta, as questões ligadas à cidade foram tratadas de maneira diferente.

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> COSTA, S. M. H., MONTE-MÓR, M. R. L., ob. cit., p.424.

Essa mudança de postura política foi possível pela emergência de gestões municipais populares, que começaram a atuar nessa direção de maneira mais contundente a partir de 1989 e continuaram ao longo de toda a década de 90, permanecendo até hoje.

## 4.3 As "administrações populares"

A situação em Ipatinga não era das melhores no final dos anos oitenta: a maior parte da população de baixa renda vivia em áreas de risco, de ocupação ilegal, boa parte instalada nas íngremes encostas dos morros que circundam a cidade, sujeita a risco contínuo de deslizamento.

Uma parte significativa desse grupo (cerca de seiscentas famílias) abrigava-se debaixo de pontes ou às margens do Ribeirão Ipanema, numa área adjacente ao centro, sujeita a inundações, numa condição de risco iminente.

A postura passiva da administração frente a essa situação fez com que uma parte da sociedade, que se identificava com os partidos de esquerda da oposição e com os setores progressistas da Igreja, se organizasse num movimento popular apoiado pelo Partido dos Trabalhadores, cuja principal reivindicação voltava-se para a questão da moradia para as faixas de baixa renda, exigindo do poder público uma rápida solução. Apesar de a mobilização das classes sociais de baixa renda não ter apresentado o resultado esperado, conseguiu quebrar de maneira simbólica a postura passiva da administração, que criou um programa de doação de materiais de construção às vesperas das eleições.

Em 1988, houve eleições municipais. O candidado favorito, o deputado estadual Francisco Carlos Delfino, o "Chico Ferramenta", era apoiado, também, pelo movimento habitacional que entrou na disputa eleitoral, conseguindo mobilizar uma parte significativa da população de baixa renda e garantindo uma quota de votos determinantes para sua eleição. Assim, pela primeira vez, o PT ia governar a cidade.

Com a volta do regime democrático ao Brasil, após o longo processo de abertura política iniciado no final dos anos setenta, e que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 e a eleição de um presidente civil, Ipatinga teve uma das primeiras administrações do PT em Minas Gerais. Por essa razão, transformou-se no banco de prova,

pondo em prática os conceitos que caracterizam uma administração envolvida com a causa popular.

A posse do novo prefeito coincidiu com o início de um debate, dentro do partido e da equipe de governo, no sentido de se reformar a estrutura administrativa municipal. As discussões estenderam-se por um ano, até se chegar à formulação de uma nova estrutura, revisada para implementar objetivos políticos e promessas de campanha eleitoral.

A reforma deu espaço à participação de técnicos provenientes de outros municípios ligados ao PT (boa parte vinda de Belo Horizonte), convidados a ocupar cargos importantes nas várias secretarias: "planejamento, transporte, saúde, habitação, trabalho e ação social, com a preocupação de fazer o máximo possível nas diversas áreas, vários técnicos "estrangeiros" como era chamada a gente lá". (Marques, 1999/1).

No que diz respeito à habitação, foi criada em janeiro de 1990 uma Coordenadoria de Habitação (CHI), subordinada à Secretaria de Trabalho e Ação Social (STAC), que teve como primeiro técnico responsável o sociólogo de Belo Horizonte Maurício Campolina Libânio, que havia trabalhado no Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM)<sup>226</sup> e participado da formulação e redação da Lei Municipal n. 3.532/83, de Belo Horizonte, chamada PROFAVELA. Sua tarefa principal era instituir e dar corpo a um programa de regularização e reurbanização de favelas chamado "Programa de Obras Comunitárias", nos moldes das intervenções do PRODECOM.

Segundo um despacho interno da administração datado de janeiro de 1991, os objetivos básicos desse programa eram três:

- 1. através da urbanização, propiciar "a elevação do nível de qualidade de vida das populações residentes nos bairros, vilas e favelas de Ipatinga, onde se registram carências acentuadas em termos de serviços e equipamentos urbanos básicos";
- 2. através da implantação dos projetos de urbanização, criar novas oportunidades de trabalho para as populações locais, gerando "emprego e renda" para "amenizar os efeitos do desemprego";

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> O PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades) foi implementado nos anos 80 pelo Estado de Minas Gerais para operar em várias áreas, entre as quais a da habitação. Sua importância deve-se à introdução de práticas de participação das comunidades, desde a proposição até a gestão dos projetos.

3. através da participação comunitária, estimular o envolvimento das comunidades na solução dos seus problemas, com o objetivo de criar estruturas de gerenciamento e execução dos projetos, concebidos e incorporados pelas comunidades a que se destinam.

Esse último objetivo tinha, também, a finalidade de contornar uma deficiência estrutural da administração — a carência de recursos humanos e estruturas operacionais para esse tipo de ação.

Outra tarefa importante foi recrutar técnicos, principalmente em Belo Horizonte, para ocupar cargos e coordenar os programas criados pela nova CHI, entre os quais Celina Marques, que assumiu o cargo de coordenadora.

Do ponto de vista habitacional, o primeiro ano não foi um ano perdido: a prefeitura deu continuidade ao programa de doação de material de construção e permitiu — não interferindo — a realização do mutirão que estava sendo implementado na área invadida no começo de 1989, que recebeu o expressivo nome de Nova Conquista.

A experiência com mutirão não era inédita em Ipatinga, pois quando da posse da nova administração, dois anos após o governo Sarney, já estavam em andamento dois mutirões da Secretaria de Ação Comunitária do Presidente da República (SEAC), dirigida na época por Aníbal Teixeira: um no bairro Esperança e outro no Morro São Francisco (no topo do morro, numa área remanescente, ao longo de uma rua de cumeeira). A liberação dos recursos era feita pelo governo federal e se vinculava à criação de uma associação habitacional pela PMI: "ela [a PMI] bancava a organização, ela instrumentalizava uma associação qualquer para cumprir a obrigação formal da coisa". (Libânio, 1999/1)

# 4.4 O início da política habitacional no município: o mutirão Nova Conquista

Esse mutirão tem início com a doação às famílias de baixa renda de 2.500 lotes, feita pelo então prefeito Jamil Selim de Salles (1983-1988). A distribuição dos títulos de propriedade foi feita poucos meses antes das eleições municipais e logo se seguiu a ocupação dos lotes, situados numa área do Bairro Bom Jardim, de propriedade de um fazendeiro local ligado ao prefeito, que se dispôs a ceder essa área. A posse da terra pelas famílias acabou sendo temporária, durando somente até o resultado das eleições.

A descontinuidade política da administração, com a eleição de um prefeito de esquerda, revelou a manobra meramente eleitoreira da doação dos lotes às familias dos sem casa: o proprietário da área entrou com uma ação na justiça, pedindo a integração de posse da área ou, em sua troca, uma indenização. A nova administração da PMI, não tendo como pagar a indenização, viu-se obrigada a retirar, com o uso da força, as famílias que ocupavam o terreno. Esses acontecimentos exasperaram o movimento e seus participantes, e então cem famílias pertencentes ao grupo dos que foram retirados voltaram e ocuparam uma parte da área. Essa foi a primeira e também a última ação de invasão em Ipatinga que teve o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT).

Querendo cumprir com suas obrigações, a PMI tentou retirar novamente os invasores, dessa vez com o auxílio dos próprios técnicos, mas, rendendo-se às evidências, expropriou a área, permitindo às famílias abrigadas em barracos de lona e papelão a ali permanecerem.

Há relatos de que a expropriação do terreno tenha ocorrido devido à ligação existente entre o grupo de famílias invasoras e o PT. Supõe-se que a PMI tivesse garantias de que a ocupação da área não se transformaria em uma ocupação desordenada e sem controle, uma vez que estava à frente da coordenação composta por líderes do mutirão uma figura que, além de carismática, tinha contatos e ligações com políticos do PT municipal.<sup>227</sup>

Na coordenação do grupo, que virou coordenação do mutirão, estavam também os coordenadores das equipes, grupos de trabalhadores organizados que se dividiam nas tarefas do dia-a-dia (figura 2). As decisões mais gerais eram tomadas em assembléias que reuniam todos os mutirantes. Ficou claro, portanto, que o grupo de famílias tinha vontade de conduzir um processo, com o apoio das forças que estavam na base do movimento, cujo objetivo era a construção de casas.

Essa organização foi criada de maneira empírica e deve-se salientar que as instâncias que evidenciamos não eram claramente caracterizadas, deixando espaço a outras práticas, ditadas pelas condições e situações particulares e conjunturais.

Infelizmente não existem documentos e relatórios desse primeiro mutirão (se existem, a eles não tivemos acesso), que desde o começo teve o apoio da Igreja, e cuja contribuição não se limitou ao aspecto material, já que os próprios membros desse grupo se associaram à experiência, cobrindo encargos de coordenação e organização.

A organização das famílias se deu de maneira autônoma, sem nenhuma intervenção por parte do poder público. As atividades começaram em março de 1989, no chamado "mutirão solidário", isto é, um empreendimento financiado com recursos captados pelo grupo com a realização de rifas, festas e "bicos".

A nova administração, que apoiava informalmente o empreendimento, limitou-se, de início, a observar os acontecimentos. Posteriormente, foi assinado um convênio com a PMI, que passou a contribuir com 50% dos gastos, sem, contudo, ceder técnicos para a obra, por falta de estrutura e recursos. Não é descabido o raciocínio de que tenha havido um certo receio por parte da PMI de se envolver mais e estimular, indiretamente, novas invasões.

O gerenciamento da obra e as atividades de execução foram inteiramente conduzidos pela coordenação do mutirão. Como não existia um cronograma, os trabalhos funcionavam segundo as disponibilidades de tempo e material, normalmente nos finais de semana. Todas as atividades baseavam-se no conhecimento empírico e na experiência de profissionais da construção civil que faziam parte do grupo. Foi com base nesse conhecimento que foram decididos o projeto das casas e a implantação geral do conjunto.

Cada unidade habitacional compunha-se de sala, quarto, cozinha e banheiro, com pouco menos de 30m\_ de área construída. As paredes eram de alvenaria e o engradamento, de uma água, de madeira com telhas de amianto. Não é possível definir o custo de cada unidade habitacional, porque o gerenciamento da parte financeira foi informal, sem um controle organizado (figura 3).

As atividades limitaram-se à construção das habitações. As questões de infraestrutura foram resolvidas no que era indispensável e deixadas para um momento posterior, a cargo da PMI.

A implantação do conjunto foi "facilitada" por máquinas para a movimentação de terra, colocadas à disposição pela PMI. Segundo os moradores, porém, os funcionários da PMI operaram as máquinas de maneira aleatória, sem seguir as instruções dos mutirantes, não aproveitando o espaço disponível da forma desejada.

A articulação urbanística do conjunto é simples: lotes de forma e tamanho regulares, com 180m\_ em média, dispostos ao longo de duas ruas que foram abertas, com as casas implantadas em sua parte central (figura3A).

2

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup> Trata-se de Saulo Manoel da Silveira, primeiro presidente da Associação Habitacional de Ipatinga, eleito vereador do PT em 1992.

O conjunto localiza-se no final de um fundo vale e também nas encostas de um morro. O desnível entre a maioria dos lotes e a inclinação dos taludes, únicas vias de acesso às moradias, dificultou por muito tempo a vida dos moradores. As únicas escadas existentes foram construídas num corte no terreno, mas as contenções não foram executadas adequadamente. Essas circunstâncias, já precárias em dias normais, tornavam-se insustentáveis em épocas de chuva.

As casas foram ocupadas assim que terminadas, dando-se prioridade a famílias numerosas e de renda mais baixa, em média de 2 SM. O conjunto foi inaugurado com o nome de Nova Conquista em 1990.

As condições precárias do conjunto, principalmente em termos de infra-estrutura, foram se agravando de tal forma, que o conjunto começou a ser chamado pela vizinhança e pelos próprios moradores de "mutirão velho". Em 1994, foi assinado entre a associação e a PMI um convênio da ordem de R\$67.680,00 para a recuperação do conjunto. As obras executadas — escadas de acesso às habitações, canaletas para escoamento das águas pluviais, plantação de grama dos taludes e contenção das encostas — foram emergenciais (figuras 4 e 5).

Com parte dos recursos a associação conseguiu construir, também, uma creche comunitária que adotou o nome do conjunto e edificações adjacentes à creche, que funcionaram como centro comunitario e mercearia.

A experiência desse primeiro mutirão trouxe vários resultados: a prática da autonomia exercitada no mutirão, tanto em termos decisórios quanto operacionais, fortaleceu a idéia de que existe uma forte potencialidade por parte da sociedade frente ao poder público. O resultado da experiência, sem sombra de dúvida positivo, fez com que o movimento se convencesse de que era necessário e urgente repeti-la. Assim, essa prática tornou-se um elemento do qual o poder público, não pôde abrir mão na formulação da política habitacional municipal.

O modo como essa prática foi exercitada serviu para criar, de uma forma quase natural, um núcleo de pessoas que interiorizaram:

- 1. as próprias capacidades e os próprios meios;
- 2. os meios e as possibilidades dadas pela ação popular autônoma, constituindo-se, portanto, como autogerida;

3. a amplitude dos resultados possíveis, se os primeiros dois pontos conjugam-se com colaboração e parceria com o poder público.

Temos que considerar também, por uma questão de objetividade, que isso foi possível, também, pela postura "formalmente" passiva da PMI, que não barrou o processo, como poderia ter feito, tratando-se de uma invasão e, portanto, de uma ação ilegal.

Esses resultados não são palpáveis, mas ficaram evidentes aos olhos do movimento, o que impulsionou a criação de uma associação que pudesse ser porta-voz da demanda habitacional do grupo, levando em frente, através de uma ação que fosse de parceria com o poder público, a experiência obtida.

#### 4.5 A Associação Habitacional de Ipatinga (AHI)

A Associação Habitacional de Ipatinga foi criada no dia 21 de outubro de 1990, com o objetivo de levar à frente as reivindicações habitacionais das faixas sociais de baixa renda, entre 0 e 3 SM (figura 6). Desde a sua criação, a AHI manteve fortes contatos com a PMI, quer com os políticos, quer com os técnicos: o presidente era muito próximo aos políticos do PT municipal, e a primeira diretoria foi composta por parte significativa de pessoas que participaram do gerenciamento do primeiro mutirão. Assim, a associação ligou-se intimamente à estrutura política.

Várias foram as reuniões da AHI em que apareceram o prefeito, o vice-prefeito e técnicos da PMI; e várias foram as ocasiões em que o presidente da AHI negociou condições e estratégias diretamente com o executivo municipal.

Se no começo esse processo não era tão evidente, com o passar do tempo se fortaleceu, virando uma ligação com características de dependência, talvez devido ao envolvimento político do presidente, que manteve ligações e a própria presença na associação, mesmo após ser eleito vereador junto com um outro componente da primeira diretoria, criando um círculo de relações muito estreitas entre AHI, administração e partido.

Do ponto de vista financeiro, a AHI nunca conseguiu ser autônoma, podendo-se identificar dois motivos para isso:

1. a alta taxa de inflação, que inviabilizou as variadas tentativas de se fazerem subscrições para obter fundos necessários ao custeio da associação;

2. a vinculação com a administração municipal, o que gerava expectativas quanto ao movimento de recursos.

Tal vinculação aumentou a dependência da AHI, cuja sobrevivência dependência de recursos oriundos de convênios com a PMI, parte dos quais eram destinados a pagar seu custeio.

A associação, cujos mandatos são normalmente de dois anos, foi instituída com a seguinte estrutura: uma diretoria, composta por um coordenador (que era, de fato, um presidente), um vice-coordenador, uma secretária, uma vice-secretária, um tesoureiro, um vice-tesoureiro e três diretores (um de formação social, um de comunicação e um de promoção e eventos). Havia ainda "núcleos de bairros", isto é, órgãos celulares descentralizados da entidade, com delegados próprios como representantes (um coordenador, um secretário e dois suplentes), vinculados, de acordo com o estatuto da associação, às decisões da diretoria, no começo sem um regimento interno próprio e com pouca autonomia administrativa, mas que foi conquistada aos poucos.

Com o passar do tempo, essa estrutura foi consolidando as próprias práticas, deixando pouco espaço a iniciativas populares externas à associação. A única inovação na estrutura foi a criação de um conselho fiscal, organizado devido aos problemas decorrentes de a gestão financeira ter ficado a cargo de uma só pessoa. Portanto, trata-se de uma associação de estrutura hierarquicamente bem definida, com um órgão central com plenos poderes e órgãos periféricos responsáveis pela ligação entre a instância decisória (a diretoria) e a instância responsável pela execução (as bases da associação).

Os assistidos pela associação eram as famílias de baixa renda, de 0 até 3 SM, mas não faltavam, entre elas, famílias com renda superior, que puderam ser englobados como usuários de conjuntos construídos pela PMI via empreteiras.<sup>228</sup>

A AHI "acabou virando uma instância institucional de captação da demanda habitacional da população de baixa renda" (Libânio,1999/1). Sua postura e suas ações tiveram por objetivo mais ou menos explícito conduzir a demanda da população de baixa renda por canais democráticos e legais. Isso é evidente quando se pensa que a AHI aboliu todas as formas de protesto que não fossem baseadas no diálogo, como é o caso das invasões de áreas livres, e que assumiu a postura de denúncia, quando de uma grande invasão em área livre de propriedade pública, no bairro Esperança, apoiada por um vereador do PMDB,

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup> Famílias com renda maior que 5 SM foram beneficiadas com parte das casas do conjunto Planalto I.

partido de oposição.<sup>229</sup> Nesse momento, numa reunião da diretoria, a associação decidiu-se por uma ação dúplice: expulsar da associação as famílias que participaram desse evento e cadastrar os invasores para serem afiliados à associação, como forma de reconduzi-los ao diálogo democrático, ou, talvez, como forma de controle social. Essa foi uma das poucas tentativas de se criar um movimento alternativo ao existente, mas que não teve continuidade.

Por que a AHI foi a única associação habitacional presente em Ipatinga? O tamanho da cidade não é justificativa suficiente: basta pensar que não é raro que em uma única favela existam várias associações de moradores. Identificamos quatro razões principais:

- 1. o fato de o movimento habitacional ter nascido:
  - 1.1. com forte coesão entre os participantes (no dia da criação da AHI foram 1.000 as famílias filiadas);<sup>230</sup>
  - 2.1. com o apoio e a presença de uma célula do movimento da igreja, instituição que gozava de força política na cidade;
  - 3.1. no seio do PT municipal;
- 2. a estrutura da AHI, que desde o começo procurou expandir-se e catalisar a própria presença na cidade inteira, o que impediu o nascimento ou o crescimento de grupos alternativos;
- 3. a forte ligação com o movimento de moradia estadual e nacional, o que deu respaldo e legitimidade à associação;
- 4. a forte ligação com o poder público, que se manifesta não somente por contatos, mas também porque dois membros foram eleitos vereadores pelo PT. Não é difícil concluir que a eleição foi mais um fator para que a AHI tivesse exclusividade para tratar da questão, pois esses canais políticos, aos olhos da população de baixa renda, conduziriam com eficácia o processo.

2

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> O vereador Samuca, do PMDB.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> Hoje em dia, segundo informações da AHI, são 2.500 as famílias afiliadas.

## 4.6 O nascimento da idéia de autogestão

A idéia de introduzir uma forma alternativa de gestão na prática da produção habitacional nasceu no decorrer da experiência do mutirão Nova Conquista. Seu amadurecimento foi possível graças aos contatos entre Maurício Campolina Libânio e Saulo Manoel. O primeiro, que trabalhara em Belo Horizonte na elaboração do PROFAVELA e com entidades não governamentais, como a alemã Geselschaft Zusammen Arbeit (GTZ) e a italiana Associazione Volontari del Soccorso Internazionale (AVSI), trazia à Ipatinga uma vasta e prolífica experiência relacionada à participação popular, amadurecida, principalmente, com o PRODECOM.

Os princípios e as novidades do PRODECOM, criado em 1979, no governo de Francelino Pereira, como programa estadual, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPC),<sup>231</sup> giravam em torno da idéia de "planejamento participativo", isto é, baseado na participação das comunidades locais. Como relata Libânio,

"o PRODECOM não mobilizava ninguém, não chamava ninguém (...), ele tinha a porta aberta às comunidades. Desde que estavam mobilizadas, chegavam lá reivindicando alguma coisa... Em suma, não tem disso do setor público hoje estimular a formação de grupos de movimento dos sem casa (...) que são formas de mediação e cada vez afastam mais a intenção inicial do produto final". (Libânio,1999/1)

O PRODECOM já tinha um programa a ser desenvolvido, com base na demanda das comunidades ou as associações, sendo tarefa dos técnicos prepará-las, em cursos orientados para os seus membros, para que esclarecessem e selecionassem os candidatos e trabalhassem na elaboração dos processos, que eram repassados ao órgão financiador, a Minas Caixa, para serem conferidos e liberados. Uma vez liberados os recursos, a associação ou comunidade gerenciava de forma autônoma o processo, utilizando as próprias práticas.

As áreas de atuação do programa eram cinco: habitação popular, legalização de terra urbana, melhorias urbanas em favelas e bairros da periferia, nutrição e abastecimento e serviços comunitários.

A área de habitação popular introduziu algumas interessantes novidades, como:

\_

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> Naquele ano, o secretário era Paulo Roberto Haddad.

- 1. a criação de um crédito habitacional, com o apoio de agentes financeiros como a Minas Caixa e o próprio BNH, ao alcance do segmento populacional de baixa renda (de 1 até 3 SM);
- 2. a diminuição de impasses e entraves burocráticos para a liberação dos financiamentos, permitindo reduzir os gastos relativos ao custeio das operações;
- 3. a transformação dos financiamentos, normalmente individuais, mas, em vários casos gerenciados de forma coletiva, em instrumento de suporte à mobilização e participação das comunidades:
- 4. a participação da comunidade como agente interlocutor, promotor, executor e fiscalizador, num contexto de autonomia e autogestão;
- 5. a possibilidade de criar, em contraposição ao sistema da empreitada, um regime de obra em que fica a cargo do morador a avaliação da qualidade do padrão construtivo, reduzindo a importância dos critérios tradicionais de aferição da qualidade da obra, isto é, respeitando a cultura dos participantes no que se refere às tecnologias de construção.

Em três anos, o programa desenvolveu 551 projetos, dos quais 123 de habitação popular, beneficiando 102.948 pessoas.<sup>232</sup>

A importância do PRODECOM em relação a Ipatinga foi o repasse dessa experiência, principalmente pelo caráter de autogestão presente nas atividades. E, embora as áreas de competência de Maurício Libânio fossem regularização fundiária e reurbanização de favelas, sua influência serviu de estímulo para que Saulo Manoel refletisse sobre essas questões. Ele, então, considerou uma experiência com essas características, voltada para a questão habitacional, já que existiam em Ipatinga todos os pressupostos para sua implementação dar certo, isto é:

- 1. uma associação habitacional;
- 2. uma afinidade política entre associação e PMI, além de verdadeiras ligações;
- 3. recursos da PMI à disposição.

A primeira idéia de autogestão reproduzia, portanto, as teorias da participação comunitária desenvolvidas pelo PRODECOM.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Nesses projetos, em março de 1982, foram gastos Cr\$8.920.786.276,93. Fonte: PRODECOM/ÁREA FINANCEIRA/SEPLAN.

O movimento habitacional de Ipatinga articulou-se, desde a sua formação, com o movimento nacional. Com a criação da AHI e a presença de administradores dispostos a abraçar a causa dos movimentos, formalizaram-se os primeiros contatos no senido de se conhecerem as experiências de autogestão que vinham sendo criadas e desenvolvidas em outros contextos do país, principalmente em São Paulo.

#### 4.6.1 A influência de São Paulo

Além de Ipatinga, o PT ganhou as eleições municipais de 1989 em vários outros municípios, entre os quais a cidade de São Paulo, que, pela sua reconhecida importância do ponto de vista econômico, constituiu-se uma referência nacional, quer para a população, pois pela primeira vez uma administração de esquerda iria governar a cidade, quer para outras administrações do PT, recém-eleitas, espalhadas por todo o país.

O partido, reconhecendo essa importância, organizou em São Paulo encontros, debates e fóruns, que tratavam de vários temas da atualidade, tentando definir um rumo para a ação política das administrações que participavam dos eventos. Havia um fórum nacional dos prefeitos das administrações populares e um fórum especifico sobre a questão habitacional.

A administração de São Paulo, da prefeita Luísa Erundina, tentou priorizar os setores sociais e inovar em políticas públicas.

Segundo Bonduki (1992), "incorporando quase dez anos de experiências concretas no desenvolvimento de projetos e intervenções, apoiado pela força dos movimentos de moradias [...] e pelo quadro técnico que passou a integrar a administração depois de ter, durante anos, assessorado o movimento", tomou forma e desenvolveu-se um programa chamado FUNAPS-Comunitário, <sup>233</sup> que chamou a atenção da AHI e dos técnicos da PMI.

Esse programa não estava isolado no panorama das políticas públicas municipais, ele integrava o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, que englobava uma série de programas habitacionais destinados a abranger toda a problemática habitacional, como a urbanização de favelas, a intervenção em cortiços e a construção de conjuntos por empreiteiras e por mutirão.

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais.

O programa foi desenvolvido utilizando-se uma estrutura institucional pré-existente, com apoio do ponto de vista organizacional na Superintendência de Habitação Popular -HABI, "um órgão com uma estrutura reduzida, poucos vínculos com interesses empresariais e um corpo técnico aberto ao diálogo com os movimentos sociais", <sup>234</sup> e financeiramente em um fundo, o FUNAPS, presente desde 1979, cujo regulamento permitia sua utilização para a habitação municipal, possibilitando a formalização de convênios com entidades que tivessem por finalidade melhorar as condições de habitabilidade das "moradias subnormais" (figuras 7 e 8).

A construção de conjuntos habitacionais para faixas sociais de baixa renda, baseada na prática da autogestão, prevista pelo programa, concretizava várias das idéias que estavam sendo discutidas em Ipatinga.

Fortalecido pela presença de um movimento organizado, que tinha propostas e experiências no campo habitacional, e de um grupo de técnicos que assessoravam esse movimento, além de uma vontade política clara, o FUNAPS-Comunitário deu início às próprias atividades na administração petista, "sendo que em dezembro de 1992 [final da administração] desenvolveram-se 85 convênios com associações populares, construindo 11 mil unidades habitacionais em todas as regiões de São Paulo, assessorados por 25 entidades de assessoria técnica e multidisciplinares". 235

Os contatos entre São Paulo e Ipatinga foram feitos, num primeiro momento, à distância. Posteriormente, o movimento habitacional articulou-se e alguns políticas foram a Ipatinga, como o vereador Olímpio Pacheco, com o objetivo de conversar com o secretário da STAC e com o prefeito. Dando sequência às conversações uma equipe mista, composta de técnicos, políticos e representantes da AHI fez uma visita a São Paulo. Dessa primeira visita, participou também o secretário da STAC, que ficou impressionado com o que viu, convencendo-se das possibilidades da experiência. Foi ele, de fato a peça fundamental para o convencimento do próprio prefeito.

Essa viagem, cujo objetivo principal era conhecer as experiências em seus mínimos detalhes, teve como resultado a consolidação dos contatos com os políticos que apoiavam a causa popular em São Paulo e com pessoas e entidades envolvidas no programa, como associações, líderes comunitários e técnicos que assessoravam os empreendimentos através

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> BONDUKI, N. "Do mutirão à autogestão na produção da moradia: qualidade e produtividade a baixo custo". In Mutirão Habitacional - Curso de Formação em Mutirão, Escola Politécnica da USP, Politécnico di Torino, União Européia, São Paulo, v. 1, p. 14, 1992.

PESSINA, L. "A Democracia pelo Mutirão". *Mutações Sociais*, ano 2, n. 5, p. 9, out./dez. 1993.

das chamadas assessorias técnicas, contratadas pelas associações e autônomas em relação ao poder público.

Após essa primeira visita vieram várias outras: "de vez em quando a gente ia lá para trocar experiências, com gente de São Paulo, São Bernardo, Santo André... Uma vez ao mês a gente dava uma chegadinha, não era tão freqüente, não, mas dava para manter os contatos, buscar notícias, coisas deles". (Marques, 1999/1)

Essas visitas não se limitaram a São Paulo, graças ao titular da SEAC, que, de fato, acreditava na idéia. O presidente da AHI, que tinha um cargo de assessoramento junto ao secretário, fortalecido pelo seu apoio, foi, logo após sua eleição, com um outro membro da AHI conhecer a experiência das cooperativas habitacionais no Uruguai, visitando os mutirões com todas as despesas pagas pela PMI.

#### 4.6.2 A criação das condições

Graças às pressões da AHI e do titular da SEAC, o prefeito convenceu-se das potencialidades da proposta. A idéia que se ia formando era a necessidade de se propor, novamente e integralmente, o modelo de São Paulo, que estava dando certo e não nascera por acaso, mas era fruto de um longo processo, de quase uma década.

A proposta de adoção do modelo paulista foi devido, principalmente, à vontade de fazer, o que colocou em segundo plano uma postura mais cautelosa. Começaram, assim, a ser lançadas as bases sobre as quais se estruturou o projeto autogestionário de Ipatinga.

Para a execução do projeto, era necessário o apoio da PMI, que colocou à disposição uma área para se construir o conjunto e forneceu os recursos financeiros necessários à construção das unidades habitacionais. A área, localizada no bairro Bom Jardim, ao lado do mutirão Nova Conquista, segundo os propósitos da PMI, possibilitaria o assentamento de 150 famílias. Posteriormente, a PMI ofereceu um segundo terreno, no bairro Bethania, localizado na crista de um morro. Enquanto o primeiro era de fácil acesso, não havia linhas de transporte coletivo que chegassem até o segundo, que, no entanto, permitiu ampliar o número das famílias beneficiadas, que passaram a ser 200.

A PMI colocou à disposição recursos da ordem de 170 milhões de cruzeiros, por volta de dois milhões de dólares convertidos, oriundos do orçamento municipal. Como, até

então não existia um fundo municipal destinado a projetos de moradias públicas, os recursos dependiam das disponibilidades orçamentárias e da vontade do poder público executivo.

Outro passo era a seleção das 200 famílias que seriam beneficiadas. A associação pensou em selecionar 5% das famílias de cada um dos 27 núcleos de bairro, <sup>236</sup> valendo-se de critérios como participação, custo do aluguel pago, grau de carência, tempo de residência em Ipatinga, tempo de filiação à associação.

Posteriormente, a PMI comunicou à associação que iria destinar uma parte das habitações previstas a um grupo de 85 famílias que moravam na área de risco do centro da cidade, realizando, dessa forma, uma primeira etapa do reassentamento com vistas a descongestionar a área, num projeto de requalificação urbanística do centro.

Para que o projeto ficasse completo, faltava uma assessoria técnica. Não obstante a intenção fosse recriar o modelo de São Paulo, as propostas iniciais iam na direção de se formar uma assessoria técnica local, o que não foi possível, porque o movimento local não tinha ligações com técnicos. Por essa razão, pensou-se em pedir ajuda ao pessoal do movimento de São Paulo, em busca de uma assessoria técnica que se dispusesse a trazer a experiência para Ipatinga, aí permanecendo para desenvolver o trabalho.

Os contatos foram direcionados por parte da associação e da PMI para a busca de uma assessoria técnica que tivesse, como relata Marques, "boas referências de obra, (...) bastante número de unidades construídas em São Paulo e que se disponibilizasse a trabalhar em Minas" (Marques, 1999/1)

Entre as várias assessorias técnicas que trabalhavam em São Paulo, foi contactada a denominada Ação Direta (AD), que naquele período estava tocando sete obras. O coordenador da AD e um outro técnico foram convidados para uma reunião em Ipatinga, em que seriam discutidos os termos da cooperação e na qual a AHI tentaria definir, ainda, se a construção das habitações seria ou não através de mutirão.

## 4.6.3 A "Ação Direta"

A assessoria técnica escolhida pela AHI tinha uma longa história de assessoramento ao movimento de São Paulo. Sua origem deve-se à mobilização de um grupo de estudantes de

arquitetura da Universidade Mackenzie, aglutinados em torno de um laboratório de habitação popular constituído pela universidade, mas que não deu certo, devido ao reduzido número de alunos participantes, apenas seis, que, entretanto, continuaram a se encontrar.

O assessoramento que os estudantes se propuseram começou de maneira informal, mas se fortaleceu a tal ponto que eles também participaram dando apoio técnico a algumas invasões programadas pelo movimento habitacional. Os dois líderes do grupo, uma vez formados, foram trabalhar na prefeitura de Diadema, na área de reurbanização de favelas, mas continuaram mantendo contatos com os movimentos.

Com o governo Erundina, as atividades aumentaram tanto que foi necessário criar uma assessoria cadastrada na prefeitura, e assim foi fundada, em 1988, a Ação Direta (AD), que começou o assessoramento aos mutirões dentro do FUNAPS-Comunitário (figura 9).

A AD foi uma das primeiras assessorias técnicas de São Paulo a operar no FUNAPS, ao lado de outras assessorias técnicas famosas, como a Usina, a CAAP e a Oficina. As três primeiras faziam parte da Zona Leste de São Paulo, evidenciando que o movimento que operava nessa zona, no campo dos mutirões autogeridos, era de primeira linha.

A equipe de técnicos que trabalhava na assessoria aumentou proporcionalmente ao número dos projetos acompanhados, empregando-se também estagiários que, uma vez formados, permaneciam na assessoria. Na época em que aconteceu o contato entre AD e AHI, a equipe era composta por 7 técnicos.

O primeiro grande projeto que o grupo acompanhou foi, em 1989, o conjunto São Francisco. Com mais de 800 unidades habitacionais, reunindo 4 grupos de 200 famílias, era o maior dos projetos financiados pelo FUNAPS-Comunitário.

Além de fornecer os técnicos, a AD contribuiu com a própria experiência em termos de conhecimento técnico (alvenaria estrutural armada) e prático, trazendo os próprios mestres de obra, juntamente com todo um sistema já testado em São Paulo. Esse sistema adaptara o processo construtivo ao mutirão habitacional e compunha-se de modelos de planilhas, memoriais, planos de trabalhos e também da minuta dos convênios praticados, que serviu para estipular o convênio em Ipatinga.

Na questão da determinação do convênio, o papel da AD foi fundamental, sobretudo em relação às divergências jurídicas, ajudando a definir o que podia ou não ser feito, como no

--

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Por essa razão, podemos supor que cada núcleo de bairro tivesse uma média de 100 famílias.

caso clássico da necessidade de licitação para a compra de materiais. A assessoria técnica operou em estrito contato com a CHI:

"Nós ficamos muito nisso, no departamento de habitação (...), nós trabalhamos muito juntos, muito integrados, porque havia o objetivo de fazer dar certo, de fazer o projeto piloto (...) o pessoal de Ipatinga realmente queria, conhecia São Paulo, mas não sabia como fazer, e nós fomos com essa intenção mesmo de levar o 'know-how'." (Rosas, 1999/1)

Não houve, portanto, um trabalho de análise com vistas a amenizar o transplante do modelo para um contexto com características e peculiaridades próprias, talvez com base na idéia de que o processo e as práticas resolvessem qualquer situação, entendendo-se por "práticas" todas as ações não definíveis dentro de um esquema de produção, mas que visam a resolver os problemas do dia-a-dia.

O objetivo da AD era a criação de um processo de gerenciamento e produção de moradias populares, em que os atores empenhados direta e indiretamente objetivassem a própria ação na direção da realização de uma moradia com características de qualidade, mostrando "como a incorporação da autogestão no mutirão, no âmbito das políticas públicas de habitação, pode garantir a produção de moradias de excelente qualidade a um custo substancialmente menor do que o auferido em processos convencionais de edificação, além de possibilitar a participação popular na gestão das política sociais". 237

Para acompanhar o primeiro mutirão, a AD ofereceu como técnico residente um arquiteto que havia acompanhado dois mutirões, o São Francisco e o Pires do Rio (figura 10), de 808 e 32 unidades habitacionais, respectivamente, portanto um técnico com experiência; dois mestres de obra, também vindos de São Paulo, com experiência de mutirão; e o monitoramento do coordenador da assessoria técnica, que viria visitar a obra, em princípio, uma vez por mês, mas também quando fosse necessário.

Vale lembrar que quando a AD veio para Ipatinga, havia em São Paulo por volta de 90 convênios em andamento, acompanhados por 26 assessorias técnicas.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> BONDUKI, N., ob. cit., p. 16.

## 4.7 A outra produção habitacional: o primeiro conjunto, o Planalto I

A prefeitura não limitou sua ação na área habitacional a mutirões autogeridos, atuando também moradia via empreiteiras.

A primeira experiência aconteceu em 1991, com a construção de um conjunto de 366 unidades habitacionais num terreno localizado no bairro Planalto, pertencente a uma cooperativa em liquidação, originalmente de propriedade da CEF. A compra desse terreno, bem localizado do ponto de vista urbanístico, mas em um estado precário do ponto de vista das condições geo-morfológicas, foi negociada pela PMI.

O objetivo da PMI era a construção de um conjunto que tivesse um projeto de implantação articulado do ponto de vista arquitetônico e tipológico e do ponto de vista urbanístico. Para se fazer esse projeto, foi contratada uma equipe de quatro arquitetos de Belo Horizonte, que havia acabado de ganhar um prêmio Brasilit de arquitetura da habitação popular.

O projeto previa inicialmente a construção de 1.000 unidades habitacionais, ocupando o terreno por inteiro, e quatro tipos de habitação, que foram reduzidos para três. Os recursos financeiros para a construção do conjunto vinham de uma dívida que a PMI tinha com a CEF, contraída pela falta de recolhimento do FGTS por 12 anos. Graças a uma articulação entre PMI e CEF, foi possível destinar esse recurso para a construção de moradias populares, podendo-se extinguir a dívida com a posterior venda das unidades habitacionais.

O levantamento da dívida, feito pela PMI, indicou que, de fato, somente poderiam ser construídas 366 unidades: "hoje nós até sabemos que a dívida, no final, quando se levantou, era até maior". (Libânio,1999/1)

As unidades habitacionais construídas foram:

- 1. casas monofamiliares com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, em um terreno com crescimento horizontal previsto, permitindo a criação de pequenas vilas;
- 2. pequenos prédios com quintal no primeiro andar, com uma varanda por cima, no segundo: "essas varandas, chamadas paulistas, são construções típicas de cidades quentes, que é um terraço coberto com telhas de barro, telha cerâmica, com um crescimento previsto para ele também". (Marques, 1999/1)

Essa estratégia revelou-se interessante, pois com uma única operação resolveram-se duas questões que, seguindo os canais normais, teriam levado mais tempo. Foi evitada assim "aquela questão de ter que recolher dinheiro em Brasília e depois ir buscar para produzir. Nós produzimos com o dinheiro que temos que recolher e pagamos a dívida com os créditos gerados pela comercialização das casas". (Libânio,1999/1)

Segundo Libânio, essa experiência é única no Brasil. Em Ipatinga, propiciou a arrancada rumo à produção de moradias populares, numa política municipal de habitação para classes de baixa renda.

O conjunto foi chamado de Planalto I, e as 366 moradias construídas foram destinadas a famílias com renda de 4 a 5 SM, parte pertencente à AHI e parte a onze sindicatos da cidade. As casas eram dadas às famílias mediante indicação das entidades. Ao final, restaram algumas unidades, que foram colocadas à disposição de outros grupos organizados.

#### 4.7.1 Os outros conjuntos

Após ter financiado, em 1992, a construção do conjunto Serra Dourada, pequeno conjunto de 17 unidades habitacionais que era uma expansão do Bom Jardim, a PMI adotou a estratégia de não mais financiar sozinha esse tipo de conjunto, mas de buscar parcerias com outros órgãos financiadores. A esse critério juntou a vontade de construir somente conjuntos de pequenas dimensões, com o objetivo de responder a demandas muito específicas, aproveitando as áreas remanescentes, deixando à autogestão os conjuntos maiores.

Foi assim, em 1994, com a construção de um conjunto de 40 unidades habitacionais, conhecido pelo nome de Vale do Sol, localizado no alto de um morro. Esse conjunto foi realizado graças a uma parceria com a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que através do próprio setor de relações com a comunidade costumava elaborar e realizar, junto ao poder público dos municípios em que estava inserida, principalmente antes da privatização, projetos com fins sociais, construindo, normalmente, centros de saúde, pontes, etc.

Em 1995, a PMI conseguiu junto ao Ministério da Integração Regional recursos suficientes para construir um conjunto de 20 unidades habitacionais, divididas entre o Bairro Bom Jardim (8) e o Bairro Alto Iguaçu (12).

O último empreendimento da empreiteira, em 1998, foi o conjunto Alto Iguaçu, composto de 17 unidades habitacionais e totalmente financiado pela PMI. O único empreendimento de grandes dimensões foi a construção de parte do conjunto Planalto II, parte integrante do projeto de recuperação do centro da cidade.

A construção de casas por meio de empreiteiras soma um total de 770 unidades habitacionais. Para dar uma visão geral do que foi a produção habitacional em Ipatinga, apresentamos em seguida um quadro resumo.

ANO	Denominação do Conjunto	Número de unidades habitacionais	Fonte dos recursos	Gestão
1989/1990	Mutirão Nova Conquista	105	PMI	A (autogestão)
1992	Planalto I	366	PMI-FGTS	P (pública)
1992	Mutirão São Francisco	117	PMI	A
1992	Mutirão Novo Jardim	83	PMI	A
1992	Serra Dourada (Expansão Bom Jardim)	17	PMI	P
1994	Vale do Sol	40	PMI-CVRD	P
1994/1995	Bethania	27	PMI	P
1994/1995	Alto Iguaçu/Bom Jardim	12+8	PMI-MIR	P
1995	Mutirão Primeiro de Maio	201	PMI	A
1996/1997	Planalto II	565	PMI-BDMG-BIRD	A-P
1997/1998	Alto Iguaçu	17	PMI-SEHAB	P

TOTAL

GESTÃO	Numero total de UH construídas	
PÚBLICA	769,5	
AUTOGESTÃO	788,5	

#### 5. O mutirão Novo Jardim - São Francisco

Nesse capítulo, será estudado o primeiro empreendimento autogerido financiado pela PMI, tentando-se manter intacta a evolução histórica do processo, desde a fase do projeto até a entrega do conjunto. Evidenciando-se as características dos atores envolvidos, os tipos de relações e seu desenvolvimento ao longo do empreendimento, esse processo será caracterizado como algo novo. Será evidenciada a postura da assessoria técnica e o seu enfraquecimento ao longo do processo junto à associação e à PMI. Será analisada e discutida também a estrutura organizacional do mutirão, destacando-se, mais uma vez, as dificuldades do processo participativo para a associação, a assessoria técnica e os beneficiários; a necessidade de um trabalho especificamente dedicado à questão social; e o uso de práticas de autogestão limitadas ao empreendimento. Serão abordados também a questão do gerenciamento da obra e os sérios problemas de caráter financeiro.

## 5.1 A fase preparatória

No primeiro encontro entre AHI, PMI e AD, que serviu para apresentar a assessoria técnica, foram avaliados os recursos destinados às habitações. Segundo o coordenador da assessoria técnica, os 170 milhões de cruzeiros colocados à disposição pela PMI era uma quantia satisfatória e razoável. Baseando-se nessas considerações, a associação definiu uma série de providências a serem tomadas, cujo objetivo era preparar as famílias beneficiadas e as atividades serem desenvolvidas no mutirão.

Nessa mesma reunião, discutiu-se também a proposta de criação de uma microempresa, que não foi concretizada, mas que parece sintomática na apropriação do conceito de autogestão. A idéia era criar uma microempresa que gerenciasse todas as "linhas do movimento", todas as atividades da associação. Seu papel no mutirão estaria vinculado ao fornecimento da mão de obra especializada e dos equipamentos e regularia, de alguma forma, a contratação dos técnicos, no caso, da própria assessoria técnica.

Paralelamente às primeiras atividades da associação, a AD analisou o projeto de implantação do conjunto, colocado à disposição pela prefeitura, fruto do trabalho dos seus

técnicos. As observações da AD foram no sentido de diminuir o tamanho dos lotes e das moradias, com o objetivo de adensar o conjunto, permitindo, assim, produzir mais moradias e aumentar o número de famílias beneficiadas. O tempo disponível era pouco, o que impossibilitou a discussão com os beneficiários, impedindo as modificações desejadas. Houve, de fato, algumas modificações, decididas, porém, pela diretoria da associação.

Assim como já havia acontecido nos mutirões que acompanhou em São Paulo, a AD recebeu um projeto pronto, ou quase pronto, para ser realizado, não conseguindo discuti-lo com os beneficiários. Como afirmou um dos técnicos da AD, "não teve aquela coisa de discutir com a comunidade o que eles achavam do projeto, isso infelizmente nós tivemos pouco na AD". (Ribeiro,1999/1)

A assessoria técnica elaborou e apresentou uma proposta que incluía o projeto arquitetônico e executivo das unidades habitacionais, o planejamento da obra e o levantamento dos custos.

A unidade habitacional, em alvenaria estrutural armada com blocos de concreto, cobertura de telha cerâmica e engradamento em madeira, tinha uma área total de 38 m\_, com quarto, sala, cozinha, banheiro e área de serviço (v. Planta). O projeto foi elaborado de forma a permitir a construção de um segundo andar. Para isso, deixou-se um espaço para a escada na parte final da sala, junto da área de serviço. Essa localização foi ditada principalmente, segundo o projetista, porque as casas eram geminadas, restringindo em muito as soluções alternativas.

A ampliação prevista constituía o objetivo principal do grupo e por isso procurava-se fazer economia por meio de um gerenciamento cuidadoso dos recursos disponíveis.

As 204 unidades habitacionais previstas totalizavam uma área construída de 7.752 m\_. Se a tipologia habitacional era única, os dois conjuntos diferenciavam-se na implantação urbanística. No terreno do São Francisco (figura 14), com uma área de 55.000 m\_, as 117 casas previstas eram geminadas em grupos de 7, dispostas ao longo de uma única via, em lotes de tamanho variável, entre 90 e 140 m\_. As características da área limitaram muito a forma de ocupação (figura13). As palavras do técnico residente exprimem muito bem a situação: "a nossa primeira avaliação foi: não tem outro terreno?". (Rosas,1999/2)

Outra questão delicada era o abastecimento de água da área, feito por caminhões pipa. A solução deste problema foi deixada a cargo da PMI.

A rua que marca o conjunto longitudinalmente é um divisor de água. A única forma de ocupação era, portanto, a criação de lotes laterais, o que foi feito. Os únicos elementos que rompiam a monotonia do conjunto eram um pequeno campo de futebol e o centro comunitário.

Na área do Bom Jardim (v. Mapa), chamada de "Novo Jardim" pelos mutirantes, de 40.000 m\_, a maioria das 87 casas previstas era geminada, e o conjunto era um pouco mais articulado do ponto de vista urbanístico. Embora a maioria das casas fosse disposta ao longo da via principal, em lotes de tamanho variável entre 100 e 150 m\_, a parte inicial do conjunto articulava-se com a malha urbana pela presença de algumas vielas perpendiculares, nas quais estavam dispostos, paralelamente, pequenos grupos de 5 a 7 casas (figura 15).

Um elemento significativo para quem visita essa área pela primeira vez é o campo de futebol, cuja criação é posterior à do conjunto. O campo, que parece ser parte integrante do conjunto, foi, ao longo da obra, uma área residual, que não foi englobada no projeto de implantação porque seu custo extrapolava os recursos da PMI para a compra do terreno. A compra foi feita, portanto, em função dos custos.

O proprietário permitiu que o material retirado para fazer o aterro do conjunto fosse estocado, no decorrer da obra, nessa área que sobrou. Uma vez concluído o conjunto, o proprietário pediu à PMI que colocasse à disposição algumas máquinas, para nivelar o terreno. A PMI cedeu as máquinas, e o proprietário, logo depois, começou a lotear e vender, de maneira ilegal, lotes desta área. Quando a PMI soube do ocorrido, desapropriou a área, para impedir que essa parte do bairro se degradasse. O decreto de desapropriação tem data pouco posterior à inauguração do conjunto.

Essa área permanece hoje como potencialidade do ponto de vista urbanístico e como espaço de uso coletivo, encontrando-se, ao seu lado, o centro comunitário e a igreja, que ocupam a estrutura do canteiro da obra.

Após a compra do terreno do bairro Bom Jardim, o prefeito assinou o convênio para a construção do conjunto. A assinatura, no dia 27 de julho de 1991, aconteceu na assembléia geral da associação, da qual participaram vários políticos e uma delegação de líderes do movimento de São Paulo, vinda especialmente para essa ocasião.

## 5.2 As primeiras atividades e a organização do mutirão

Antes de dar início às atividades do mutirão, foram definidas as quinze pessoas que seriam contratadas para participarem da equipe administrativa. As famílias conheceram o local em visita organizada pela associação.

O começo das atividades se deu no terreno do São Francisco, onde as famílias trabalhariam nos finais de semana. A divisão em grupos foi adiada por um tempo, até o término das atividades de terraplanagem do terreno do Novo Jardim. Uma vez concluídas essas atividades, as famílias foram divididas em dois grupos: foram trabalhar no Novo Jardim as que moravam perto da área; as famílias que moravam na área de risco foram destinadas ao terreno do SF, por vontade da PMI.

As atividades de terraplanagem do Novo Jardim exigiram uma execução cuidadosa. O terreno era um fundo de vale, com condicionantes físicas que limitavam a inclinação do aterro. Uma parte dele, a montante, era já ocupada por um grupo de aproximadamente 40 casas do primeiro mutirão (figura16). A execução correta de um aterro era, portanto, muito difícil: "a cabeceira da rua Bom Jardim era baixa, já existiam casas nesse mutirão Nova Conquista, que eram recém-construídas e limitavam o nosso ponto alto da rua". (Marques,1999/1)

Essa situação gerou várias discussões e atritos entre assessoria técnica, AHI e PMI. Cada agente tinha seu ponto de vista. A assessoria técnica não queria o conjunto construído num terreno com condições tão desfavoráveis; os outros dois tinham posições mais conciliadoras: a associação não queria perder a ocasião de construir 80 casas, e a PMI argumentou que não se dispunha de outras áreas para construir o conjunto. Conforme relata o técnico que acompanhou essas questões, "houve forças maiores, por isso teve que se fazer ali, [...] acabou se fazendo... eu não faria de novo, porque não dá para confiar". (Rosas,1999/1)

A secretaria de obras da PMI se responsabilizou pelo aterro, assegurando que seria feito dentro das normas, mas não foi bem assim. Para executar a terraplanagem foi feito um compromisso técnico, mantendo-se a declividade um pouco aquém do necessário, aceitando a presença do lençol freático muito próximo da superfície.

Esse compromisso, resultado das decisões do departamento de obras da prefeitura, revelou-se prejudicial, com o passar do tempo, como relata Araújo: "para resolver, teria que tirar tudo, fazer o aterro corretamente, o escoamento da água. A declividade é insuficiente pela extensão da rua". (Araújo, 1999/1) Para fazer isso, teriam que ser retiradas as 40 famílias do Nova Conquista, algo impensável naquela época.

Hoje em dia, a área é sujeita a alagamentos, especialmente em períodos de chuvas, com a situação mais agravada devido às contribuições de efluentes que vieram das moradias do mutirão construído acima, posteriormente.

Outra consequência das atividades de terraplanagem e aterro foi a perda de lotes na hora da implantação: "na hora que foi implantar, mudou tudo, perdeu-se um monte de lotes, lugar onde era praça virou lote". (Rosas,1999/1)

Para dar continuidade à obra, foram contratadas 36 pessoas, registradas com carteira de trabalho e divididas pelos dois terrenos. Foram contratadas também alguns mutirantes. A contratação, feita pela diretoria da associação, privilegiou as famílias que se encontravam em situação de mais necessidade, mas isso gerou várias críticas. De fato, significou contratar uma parte de trabalhadores cujo perfil profissional não atendia às exigências da obra. Os mutirantes, a partir das críticas recebidas, denunciaram que a tomada de decisões estava centralizada nas mãos de poucas pessoas pertencentes à diretoria. Essa crítica aparece com freqüência, sobretudo nas relações entre a diretoria e as bases da associação, isto é, os núcleos de bairro.

Se faltavam elementos para validar as últimas críticas, as primeiras baseavam-se na idéia, correta, de que a frente de trabalho contratada era chamada para desenvolver a tarefa de deslanchar as atividades no decorrer da semana, especialmente as tarefas que os mutirantes, por seu baixo perfil de profissionalização, não estavam aptos a desenvolver.

Aliás, esta é uma característica comum aos mutirões, porque a frente de trabalho no final de semana é composta, normalmente, por maioria de mulheres. Em alguns casos, o percentual chega a 80%. Os poucos homens que participam não têm geralmente capacitação para executar tarefas especializadas. Sua formação é o resultado de um conhecimento que somente em raros casos vai além do empirismo.

Para confirmar essa afirmação, vale relatar o resultado de uma recente pesquisa feita em Ipatinga nas áreas ilegais, traçando o perfil profissional dos moradores:

"Montamos um banco de dados, mostrando todas as favelas de Ipatinga, que são 23. O perfil da mão de obra dá vontade de chorar, não se acha um pedreiro... o que tem lá são serventes, domésticas, motoristas, pessoas que fazem "bico". Quem se fala que é pedreiro não é pedreiro, é "meia colher", como falamos, é aquele pedreiro mal qualificado que está lá na favela porque não conseguiu. Realmente, o pedreiro ganha bem e consegue sair da favela... morar em um bairro popular e fazer uma casa decente e bonita. Na favela não, na favela (...) a qualificação da mão de obra é zero." (Rosas,1999/1

É necessário evidenciar que nesse primeiro mutirão não estavam previstos cursos de formação e treinamento de mão de obra. Deu-se, simplesmente, continuidade, ao aprendizado baseado na prática. Mesmo assim, o que mostra como o mutirão seria um lugar propício para o aprendizado profissional, várias pessoas que inicialmente trabalharam como serventes conseguiram se formar pedreiros.

Os trabalhos eram regulados por um "regulamento de obra", cujo objetivo era disciplinar e favorecer o desenvolvimento da obra, quer nos dias de mutirão, quer no decorrer da semana.

O "regulamento de obra" não era um instrumento imposto pela associação, mas havia sido discutido pelas famílias que participavam do mutirão, que votaram em assembléia geral. Com o regulamento de obra, ficou decidido que o trabalho seria dividido segundo tarefas a serem executadas por grupos de mutirantes, liderados por coordenadores.

A célula-base do mutirão eram essas equipes. Compostas em média por 15 a 20 pessoas, eram obrigadas a cumprir 16 horas de trabalho nos finais de semana (figura 17). Trabalho extra era previsto, também, para os feriados, excetuando-se a sexta-feira santa, o Natal e o dia 1º de janeiro. As equipes, no começo da obra, eram formadas pela associação, em colaboração com a assessoria técnica, mas não eram necessariamente fixas. Segundo as necessidades e contingências da obra, poderia ocorrer troca de pessoal, do próprio coordenador e até mesmo da equipe inteira, quer por questões de trabalho, quer por questões disciplinares. As pessoas que compunham a equipe tinham a possibilidade de serem substituídas por parentes ou amigos que se dispusessem a doar um dia de trabalho sem remuneração.

As tarefas das equipes eram reguladas por um cronograma físico e repassadas por parte da assessoria técnica. O papel do coordenador de equipe era importante e estratégico,

dependendo muito dele a performance da equipe. Geralmente era um líder carismático, escolhido e eleito pelos próprios componentes da equipe, embora não tenham sido raros os casos de coordenadores escolhidos pela associação ou pela assessoria técnica. Seu cargo não era definitivo, podendo a substituição ocorrer a qualquer momento, determinada pela própria equipe ou pela coordenação da obra. Sua função era administrar a equipe através de uma atividade de controle e medição, responsabilizando-se por ela, principalmente frente à coordenação da obra, a instância de governo do mutirão.

A coordenação da obra reunia coordenadores, assessoria técnica, parte da equipe administrativa (mestre de obra, almoxarife, comprador, apontador) e diretores da associação. Uma vez por semana, normalmente domingo à tarde, após o mutirão, a coordenação reunia-se para fazer uma avaliação sobre o andamento da obra. Era o momento oportuno para tomar decisões, discutir questões sobre o mutirão e as tarefas, apresentar dúvidas e esclarecê-las.

No mutirão existiam duas instâncias comunitárias: as equipes e a coordenação da obra. Outra instância era a assembléia geral, mais abrangente, onde se discutiam assuntos relacionados ao mutirão.

As decisões mais delicadas e estratégicas, que exigem uma posição compacta e firme dos vértices da associação eram tomadas geralmente em uma instância restrita aos diretores, chamada "executiva", da qual raramente a assessoria técnica participava.

Ao longo da obra foram criadas 19 equipes<sup>238</sup> e ocorreram substituições de alguns coordenadores.

Nos dias de mutirão, as famílias, em sua maior parte chefiadas por mulheres, recebiam o apoio de uma creche montada no canteiro de obra. Além da creche, havia uma cozinha que servia o almoço, um refeitório e banheiros masculinos e femininos.

As famílias beneficiadas não estavam envolvidas somente nas atividades do mutirão, mas participavam também de atividades que a associação organizava junto com os outros associados: "iam para Brasília buscar recursos, criar linhas específicas de trabalho de habitação que atendessem, de fato, a melhor qualidade de moradia para a população de baixa renda, levavam assinaturas como projeto de fundo nacional de moradia popular". (Marques,1999/1)

\_

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> As tarefas divididas entre as equipes foram nivelamento, locação, marcação, transporte, ferragem, concreto, hidráulica, primeira fiada (marcação da alvenaria), alvenaria, muros de arrimo, limpeza, valas, creche, elétrica, cozinha, caixa de inspeção, usina, acabamento, cobertura.

Todas essas atividades eram reguladas pela associação, que confiante em sua capacidade de mobilizar as pessoas não se preocupou muito em contratar técnicos sociais (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos) para trabalhar no mutirão, o que se revelou prejudicial. De fato, no meio dos vários acontecimentos, essa questão foi deixada de lado: "a associação tocava basicamente seus trabalhos (...), o seu dia-a-dia, com aquela turma, sem técnicos específicos da área social". (Marques,1999/1)

Segundo Rosas, essa postura é devida, também, à noção particular que a associação tinha dos filiados, vistos como uma demanda qualificada e preparada para o tipo de evento que a associação propunha. Essa idéia levou a associação a considerar como secundário um trabalho voltado ao aspecto social e à convivência entre os mutirantes.

O papel do técnico social, que não foi contratado pela associação, foi suprido em parte pela postura dos técnicos da assessoria técnica, que

"tinham uma vontade de fazer crescer a consciência, o conhecimento das pessoas, expor projetos, planilhas, dificuldades, conquistas, discutir a forma de trabalho, definir juntos regulamentos de mutirão, assembléias, rotinas, discutir a obra, toda a organização da obra, as etapas. Os arquitetos tinham essa vontade, eram pessoas que vibravam muito com isso, mas ainda não havia como hoje nos mutirões de Ipatinga técnicos sociais especialmente voltados para aquele trabalho". (Marques,1999/1)

Esse trabalho não foi suficiente para evitar vários problemas de convivência que aconteceram. Segundo o técnico que acompanhou a obra, a associação não achava esse trabalho importante, "achava importante a casa, a economia, o valor de m\_, achava importante os resultados visíveis". (Rosas,1999/1)

Na obra havia três pessoas que constituíram uma equipe e desenvolveram várias atividades, mas não receberam apoio significativo por parte da AHI: "eles pegavam os meninos e começavam a fazer uma série de atividades: coral, levavam os meninos para ver um filme e depois faziam um debate (...) "A associação contribuía com um salário mínimo, "a falta de incentivo foi total". (Rosas, 1999/1)

Nem a presença de uma assistente social da PMI, que acompanhou o grupo com o objetivo de cuidar da integração entre os elementos da associação que participavam do mutirão e o pessoal que provinha da área de risco do centro foi significativo, demonstrando que a postura da PMI era muito parecida com a da associação. A assistente social trabalhou sem que a PMI colocasse uma estrutura a sua disposição, como se sua presença fosse a

solução. De fato, foi uma ação pontual de um profissional que trabalhava precariamente, sem seguir um programa especifico para a demanda que existia. Uma demanda muito particular, que deu muitos problemas:

"Eram pessoas bem pobres, excluídas mesmo. Então nossa assistente social acompanhava de perto. É mais fácil uma associação habitacional administrar um mutirão com seus associados, que já sabem o que querem, do que absorver um grupo do qual a única alternativa para deixar de morar debaixo da ponte e ter uma moradia digna era participar do mutirão. Até que funcionou bem." (Marques, 1999/1)

As dificuldades maiores aconteceram no terreno do São Francisco. Essas pessoas iam ao mutirão só para tomar cafezinho, depois iam embora. Por causa disso e das faltas houve várias expulsões.

# 5.3 A implementação das atividades

No começo da obra dois fatos contribuíram para dar impulso à proposta de autogestão em Ipatinga. O primeiro foi a invasão do Morro da Esperança por um grupo de famílias sem casa que era apoiado por um vereador do PMDB. Frente a esse acontecimento, a AHI manteve uma postura dúplice: de um lado, tentou não se comprometer, criticando e censurando esse ato e ameaçando expulsar as famílias filiadas à associação que participaram do evento; do outro operou o cadastramento das famílias invasoras, filiando-as à AHI.

O segundo fato foi a notícia de que a PMI estava disposta a viabilizar um segundo projeto de mutirão habitacional em sistema de autogestão, financiando a construção de 380 unidades habitacionais, para o qual já existia um terreno à disposição no Bairro Bom Jardim, perto da área onde estava em andamento o mutirão Novo Jardim - São Francisco. A única garantia da AHI era a promessa do prefeito, mas foi o suficiente para que ela começasse a selecionar as famílias, através de uma mobilização geral das suas bases, incumbindo para isso os núcleos de bairro. Para se chegar às 380 famílias, foi selecionada uma quota de 18% dos afiliados de cada núcleo

Não sabemos até que ponto esse segundo acontecimento é "casual". Ele não parece desvinculado do primeiro. De fato, pode ser interpretado como manobra para tirar a atenção

do primeiro, de grande potencial de periculosidade e que introduzia uma prática que poderia tornar instável um contexto até então bem controlado pelo movimento e pela PMI.

O que aconteceu foi que o anúncio do novo empreendimento conseguiu atrair toda a atenção dos associados, passando a invasão para um plano secundário.

Como uma das primeiras atividades, decidiu-se construir uma casa modelo, prática comum nos mutirões autogeridos de São Paulo, adotada por duas razões:

- 1. propicia a solução, por meio da prática construtiva, de eventuais problemas oriundos dos projetos;
- 2. permite aos futuros moradores ver, experimentar e entender a casa num modelo em escala natural.

Conforme relata o técnico que acompanhou o mutirão: "não adianta fazer maquetes (...) porque eles [os mutirantes] têm que sentir tudo: sentir a temperatura, sentir o material, a porosidade do material, a umidade... Não tem jeito, tem que ser a casa mesmo". (Rosas, 1999/1)

A escala natural do modelo cumpre um papel importante, pois permite evidenciar os mínimos detalhes. São poucas as pessoas entre os beneficiários que sabem ler um projeto arquitetônico. É tarefa muito difícil para a assessoria técnica resolver essa questão, com grande probabilidade de não serem evidenciados todos os detalhes. É claro, também, que cada pessoa tem uma percepção diferente do espaço, e a casa modelo é, até hoje, a única forma de os mutirantes testarem o projeto. Todos os outros meios são parciais.

A construção da casa modelo revelou-se uma prática importante, porque os moradores podem dar opiniões ou sugerir modificações, não raras vezes adotadas pelos técnicos: "daí as pessoas fazem as suas críticas, vamos para a assembléia discutir o projeto". (Rosas, 1999/1)

No caso do Novo Jardim - São Francisco, a casa modelo foi construída com a ampliação prevista nlo projeto. O elemento que mais chamou a atenção foi a localização da escada. As críticas que surgiram eram baseadas na perda de espaço na sala, quase 4m\_. Os moradores sugeriram que a escada fosse construída no lado externo da casa, mas a sugestão não foi acatada, nem por parte da assessoria técnica nem por parte da associação, sendo, de fato, ignorada, pois não foi mencionada em instante algum nas atas das reuniões da associação.

Como acontece normalmente nessas situações, as famílias agiram de maneira autônoma, construindo escadas externas logo que foram morar nas casas. Devido à falta de preparo da associação quanto aos desdobramentos da posse da moradia, foi deixado à mercê da improvisação dos moradores uma execução que poderia ter sido assessorada diligentemente, tanto do ponto de vista técnico quanto do arquitetônico.

Nos primeiros meses de atividade, alguns problemas de disciplina foram resolvidos pela coordenação da obra com a troca de responsáveis e coordenadores. Outros problemas mais sérios, como roubos no canteiro da obra, foram solucionados com a contratação de vigias, mas, mesmo assim, como no caso do São Francisco, a associação não conseguiu resolvê-los, devido à configuração da área (figura18): "houve muitos roubos em casas nas quais foram feitas as instalações elétricas, toda a fiação arrancada. Peças de louças de banheiro, janelas, muitas coisas foram roubadas no morro São Francisco, porque a obra era toda na rua, aberta". (Rosas,1999) Entre os vários episódios houve o caso de um vizinho que pintou a própria casa com a tinta roubada do conjunto.

A associação tinha por obrigação entregar à CHI, mensalmente, uma prestação de contas, um relatório com os gastos mensais, e por essa razão foi contratado um contador. Logo que analisou as primeiras prestações de conta, a CHI viu-se obrigada a convocar, com urgência, uma reunião com a diretoria da associação. Nessa reunião, da qual participou a coordenadora da CHI, foi feito um alerta sobre os altos gastos, que estavam extrapolando as previsões orçamentárias. Vários itens estavam já perto dos seus limites orçamentários, como canteiro de obra, custos fixos (telefone, aluguel) e materiais (figura 19).

Não obstante a certeza de que o agravamento da situação a colocaria em sérias dificuldades, a associação demorou a tomar uma decisão. Os gastos continuaram de tal forma que a coordenação da obra, em comum acordo com a assessoria técnica, numa atitude até então inédita, decidiu demitir, sem consultar previamente a diretoria, uma parte do pessoal administrativo. A diretoria, uma vez informada, teve que acatar a decisão, apoiando-a.

Essa foi uma medida extrema para interromper a má gestão que vinha sendo implementada desde o começo da obra. Um mês após o acontecimento, a associação decidiu criar uma equipe financeira.

Essas questões absorveram a atenção da diretoria da associação, que deixou de lado outras atividades programadas, como, por exemplo, as que seriam desenvolvidas com as famílias selecionadas para o segundo projeto. Veio à tona uma certa insatisfação entre os

associados que não pertenciam ao grupo do mutirão e a associação. Esta procurou restabelecer os encontros com as famílias, mas enfrentou várias dificuldades, vendo-se obrigada a excluir aquelas que sem motivo não compareciam aos encontros.

A essas dificuldades somava-se, também, uma conjuntura econômica nacional de crise, com elevadas taxas de inflação. Para resguardar-se, todo o dinheiro estava no banco, corrigido automaticamente. No final de janeiro, as casas estavam com a obra avançada, a alvenaria quase toda pronta. Entretanto, duas questões importantes apareciam no horizonte:

- 1. como fazer a ampliação das casas que, embora de maneira informal, a associação havia prometido aos mutirantes com base na estimativa de possíveis economias que esse tipo de gestão poderia gerar?;
- 2. como proceder em relação às esquadrias? Esse era o último item do cronograma que permitia alguma economia, para se tentar ampliar as casas.

As respostas eram fundamentais, pois em jogo estava boa parte da credibilidade da associação e, na sua totalidade, a experiência autogestionária em Ipatinga. As discussões, por seu aspecto delicado, foram tratadas externamente ao mutirão, entre diretoria e assessoria técnica, achando-se que o lugar mais apropriado era a reunião da executiva. Nessa ocasião, a assessoria técnica propôs comprar um tipo de esquadria metálica presente no mercado (Sasazaki), já usada em São Paulo. Essa proposta baseava-se em questões qualitativas, econômicas e práticas. Com a intenção de deixar de lado a ampliação, a assessoria técnica visava antecipar o final da obra e a entrega das casas.

A idéia de abandonar a ampliação não foi aceita por parte da diretoria, que barrou a proposta de comprar esse tipo de esquadria. A justificativa baseou-se no fato de que para comprar esse tipo de esquadria seria necessário apoiar-se em um representante de Belo Horizonte, já que não havia em Ipatinga representantes desse tipo de janela. Concluindo-se, textualmente, que "seria melhor comprar aqui [em Ipatinga] e não fora", 239 foi abraçada a idéia de encomendar as esquadrias em uma serralheria local.

Decisões desse tipo, em que prevalece o parecer da associação sobre o parecer técnico, não foram raros, demonstrando que a AHI, no decorrer da sua história, pouco se inclinou a aceitar os pareceres técnicos, em especial quando eram sobre questões estratégicas. O constrangimento, sempre latente e velado, quer de um lado, quer do outro, vinha à tona nos momentos de decisão.

Na verdade, existe uma incompatibilidade entre o perfil da associação, caracterizado por uma centralização de decisões — não obstante a existência e o exercício de algumas práticas democráticas — e o perfil do técnico da assessoria, que embora participe e se envolva na causa da associação foge ao controle do que ela opera, normalmente, sobre os seus filiados. Esse perfil garante ao técnico uma certa autonomia, que tem origem no fato de ele ser o único a possuir e dominar o conhecimento. Sendo um recurso raro e não compartilhável, senão em raras e determinadas ocasiões, como palestras ou cursos, o conhecimento possibilita ao técnico uma autonomia de ação, decisão e pensamento sem igual na associação, a não ser em termos de liderança.

No caso do Novo Jardim - São Francisco, a AHI conseguiu limitar a autonomia de ação e decisão, amarrando-as às decisões e instâncias que tinham caracteres democráticos, mas que eram dominadas, de uma forma mais ou menos explícita, pelos diretores.

É preciso acrescentar, também, que o técnico que acompanhou o mutirão recebeu um apoio cada vez menor da AD. O coordenador da AD, cujo compromisso era participar das atividades no mínimo uma vez por mês, após algumas visitas, não apareceu mais na obra, deixando seu técnico, sem nenhum apoio, nas mãos da AHI.

Por essas razões, concluímos que a associação trabalhou no sentido de limitar as influências da AD, o que não descarta a possibilidade de falsear o objetivo, que era o de introduzir a prática da autogestão. O que de fato a associação permitiu à AD, nesse primeiro mutirão, foi a introdução de algumas práticas de administração e gerenciamento do processo, mas nada que de fato estimulasse e favorecesse a apropriação da autogestão como prática e conceito.

Essa situação evoluiu de tal forma que a diretoria decidia autonomamente o uso dos recursos cada dia mais escassos, o que aconteceu, por exemplo, com a compra de padrões de luz para o mutirão Nova Conquista com dinheiro do convênio.

Essa prática, se não se caracteriza como totalmente alheia ao processo, pois em várias ocasiões os técnicos envolvidos com a associação admitiram que ela operava no sentido de limitar a autonomia da assessoria técnica, certamente se caracteriza como perigosa, partindo-se do princípio que as associações não têm, normalmente, experiência de gerenciamento de obras desse porte, o que pode levar a uma possível falência do empreendimento.

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> Faz-se referência ao livro de ata da associação.

Parte das compras, também, vinha sendo decidida pelo presidente, que não consultava a diretoria, consciente de que contava com seu apoio para legitimar cada decisão, como de fato sempre aconteceu.

Esse posicionamento pode ser o resultado de duas situações:

- 1. a conivência entre PMI e AHI, confirmada pelo técnico que acompanhou a obra. Às vezes, a CHI, por sua diretora, sugeria o uso dos recursos para questões que não tinham nada a ver com o convênio. Esse é um elemento a mais para esclarecer por que foi necessário pedir um aditamento para essa obra;
- 2. a falta de técnicos da PMI para fiscalizar a obra. A CHI, principalmente pela escassez de técnicos à disposição, acompanhou de longe as atividades, em visitas que não eram rotineiras e que possibilitavam apenas um mero levantamento do que era executado. Por essa razão, a liberação dos recursos não era vinculada a um cronograma, mas às prestações de conta entregues mensalmente.

As relações entre AHI e CHI eram baseadas, principalmente, na confiança mútua entre seus agentes: "e como não tinha nenhuma experiência anterior, não tinha também preconceitos, regras de fiscalização... então os primeiros mutirões aconteceram em perfeita harmonia com a prefeitura. A prefeitura tinha dinheiro, não tinha, era tudo negociado, era realmente uma parceria em cima de uma ausência de burocracia. (...) a liberação de dinheiro era feita sempre que possível (...) era um ambiente onde as pessoas se conhecem mais, as relações de confiança eram mais objetivas". (Araújo,1999/1)

Segundo Araújo, tratando-se de uma experiência piloto, foi importante a responsabilidade, a participação, o envolvimento e a militância por parte de todos.

Embora as questões mais importantes estivessem restritas ao âmbito da diretoria e da assessoria, os seus efeitos apareceram nos níveis mais periféricos da associação, entre os próprios filiados e nos conselhos dos núcleos. As críticas denunciavam um distanciamento cada vez maior entre diretoria (momento decisório) e as bases da associação (momento executivo).

Quanto à questão das esquadrias, resolveu-se que não seriam compradas em Belo Horizonte, mas produzidas em uma serralheira de propriedade de um dos diretores, que garantiu um preço menor. Todo o processo de produção, a partir da compra do material, ficaria sob a responsabilidade do diretor, que alegava ter experiência.

Para conseguir recursos, a associação tentou convencer a coordenadora da CHI informando que a CHI não tinha recursos para dispor, sendo que os já existentes, estavam comprometidos em outros programas.

Não querendo se conformar com a impossibilidade de realizar a ampliação, a associação decidiu colocar uma laje de piso no primeiro andar, para facilitar a ampliação. A proposta inicial era que se fabricasse a laje, mas os altos custos dos equipamentos necessários à fabricação levaram ao descarte dessa hipótese, e, por fim, a laje foi totalmente comprada.

Com a aproximação das eleições municipais, uma parte dos diretores, entre os quais o presidente da associação, apoiados pelo núcleo do PT, decidiram participar da competição eleitoral como candidatos a vereador. As candidaturas foram recebidas com algumas críticas, decidindo-se que os diretores e o presidente iriam entregar os próprios cargos, assim que tivesse início a campanha eleitoral. As candidaturas tiveram o efeito de reforçar as ligações já existentes com a administração, especialmente com o prefeito, que começou a reaparecer em algumas reuniões da associação, após um longo período de ausência, e mostrou-se disposto a impulsionar o segundo projeto, chegando ao ponto de oferecer o terreno para a associação sem passar pela aprovação da câmara municipal.

Não obstante esse clima favorável, o aditamento ao convênio — fundamental para que o conjunto fosse acabado com todos os itens previstos — não foi liberado. Pensou-se, então, na possibilidade de o conjunto ser entregue sem a execução de alguns itens previstos no convênio, como o piso e a pintura interna das casas.

A defasagem entre a obra e o cronograma era grande. As previsões eram que o dinheiro iria acabar no final de agosto, seis meses antes do previsto pelo convênio. Por isso, a associação tentou fazer ajustes, com algumas medidas extraordinárias:

- 1. congelando o salário da equipe administrativa da obra e comprometendo-se a continuar a pagar, até o término, o salário da mão de obra contratada;
- 2. reformulando algumas práticas, como o controle do recebimento dos materiais e o do apontador, cuja folha vinha sendo questionada, visando melhorar a troca de informações entre o almoxarife comprador e o técnico residente;
- 3. restringindo a saída das informações, quer para os mutirantes, quer para outros afiliados, a fim de evitar fofocas que acabariam sendo prejudiciais à obra.

Se as medidas de caráter administrativo pretendiam ser o ponto final de uma série de erros cometidos sistematicamente na obra; se as medidas políticas demonstram como a diretoria tentou, de maneira corporativa, proteger-se e também proteger a obra de possíveis ataques externos, as práticas organizacionais implementadas não foram estruturadas adequadamente, mostrando como o comprador gozava de uma autonomia além do permitido e que, de fato, tornou-se prejudicial ao bom funcionamento da obra.

Essa falha tornou-se mais grave ainda em uma conjuntura sócio-econômica como a da época, que exigia que houvesse para um empreendimento como aquele uma forte ligação entre técnico e comprador, indispensável para adequar a obra às repentinas mudanças econômicas. A situação pode ser entendida também como resultado da postura refratária da associação em relação ao técnico residente, que tinha experiência suficiente para determinar o bom funcionamento da obra, fortalecida pela experiência da AD, construída em vários anos de acompanhamento de mutirões.

Afinal, após muitas pressões, o prefeito assinou o aditivo tão necessário à obra, o que tornou o clima mais tranquilo, de tal forma que a diretoria contratou, usando parte dos recursos, um topógrafo para fazer o levantamento planialtimétrico do terreno destinado ao segundo mutirão.

No começo de junho, os diretores que se candidataram<sup>240</sup> saíram formalmente dos cargos, continuando, porém, a participar da vida associativa. O presidente saiu no dia 2 de junho de 1992, passando o cargo para o seu vice, com quem mantinha estreitas relações. Este, por sua vez, permitiu que ele continuasse no controle da associação.

No período seguinte à liberação do aditamento, a associação concentrou a atenção na programação de algumas atividades sociais para o mutirão. A proposta principal, apresentada por dois diretores, era a criação de uma rádio pirata. Para elaborar e orçar o projeto, foram convidadas a irem a Ipatinga algumas pessoas com esse tipo de experiência em um mutirão em São Paulo. Por causa dos altos custos, o projeto foi descartado, provocando a demissão dos diretores.

A associação, acolhendo as demissões, voltou a atenção para um projeto de dimensões menores, mais adequado às disponibilidades financeiras e mais direcionado ao mutirão, envolvendo as crianças, que foi financiado com parte dos recursos destinados ao pagamento dos estagiários presentes na obra.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> Os diretores que participaram da campanha eleitoral foram: José Geraldo, Nilo Martins e Saulo Manoel.

Logo a obra voltou a chamar a atenção, principalmente pelas dificuldades que a serralheria estava encontrando. As esquadrias estavam sendo fabricadas muito lentamente, indicando a possibilidade de atraso no cumprimento da tarefa. Por causa dessas preocupações, a associação convocou o responsável para que desse alguns esclarecimentos, mas as justificativas apresentadas não satisfizeram os diretores. Segundo ele, a responsabilidade era da associação, que não tinha avaliado a fundo a questão na hora de encomendar o trabalho, apresentando um orçamento irreal, abaixo dos custos de mercado e que não considerava os reajustes econômicos que vinham sendo feitos, e que ele aceitara por companheirismo, devido à sua ligação com o movimento.

A associação, embora alarmada, demorou a tomar as providências necessárias. Os gastos aumentaram espantosamente, e a situação foi se agravando de tal forma que o técnico residente propôs à diretoria repassar a questão para análise e decisão da assembléia. Essa proposta, que à primeira vista parece sensata, encontrou forte resistência por parte da diretoria, que decidiu manter as informações reservadas, assumindo, unida, as responsabilidades do que iria acontecer. Tentando, mais uma vez, proteger-se, decidiu adiar a eleição da nova diretoria por três meses. Não demorou muito, porém, para que outras más notícias chegassem à diretoria, dessa vez trazidas pelos mutirantes, que lamentavam a baixa qualidade do material e do produto final (segundo eles, as janelas fabricadas estavam empenadas e enferrujadas).

Para que a situação não saísse do controle, pois essas notícias eram de domínio público, a associação pressionou o serralheiro, ameaçando não pagar. Mas a questão não era de fácil solução, porque a diretoria sabia que as críticas feitas pelo serralheiro tinham um fundo de verdade. A associação estava consciente de que parte da responsabilidade nos acontecimentos era sua, que não acompanhou o processo, deixado a cargo de uma só pessoa.

Para sair do impasse, a associação dividiu, de fato, as responsabilidades, assumindo parte das despesas e aceitando que o serralheiro fizesse o ressarcimento do prejuízo com uma betoneira de sua propriedade.

As atividades da serralheria, iniciadas em janeiro de 1992, acabaram somente nove meses depois, com a última entrega feita no final de setembro. O dinheiro do convênio acabou oficialmente, como previsto, no final de agosto, com o conjunto ainda por terminar.

Por causa desses problemas, a PMI, antes das eleições, assumiu uma posição mais cautelosa, quase de hostilidade, chegando ao ponto de pedir para analisar as atas de reunião

dos núcleos e da coordenação da obra. Essa mudança de postura ficou evidente para a associação quando chegou a notícia, trazida pela coordenadora da CHI, de que o prefeito queria destinar 60 das 202 vagas do segundo projeto para funcionários da PMI. Esse fato é também revelador de que a AHI não teve relações políticas significativas com o prefeito desta época, que, por sua vez, oscilou, em breves períodos, entre um apoio morno e uma fria hostilidade.

A associação mantinha relações com o vice-prefeito, que participou de várias reuniões. Nesse período, às vésperas das eleições e sob "ameaças" de que parte das moradias do segundo projeto seriam destinadas a funcionários da PMI, o vice-prefeito, em uma reunião com a AHI, sugeriu duas estratégias para pressionar o prefeito a mudar de idéia. A primeira, a nosso ver legítima, consistia em uma pressão exercitada através das lideranças nacionais do movimento. A segunda, menos legítima, mas talvez mais eficaz, consistia em assumir o comando das famílias que invadiram a área no Bairro Esperança, ameaçando com novas invasões, até o prefeito recuar em sua decisão. Esta última estratégia teria significado uma manipulação que, de fato, não foi feita.

As ameaças do prefeito, porém, não chegaram a se concretizar.

A vitória nas eleições municipais por parte do vice-prefeito permitiu que se criassem as bases para dar continuidade à autogestão por mais uma administração. Nas eleições, a associação conseguiu eleger, com uma média de 650 votos cada um, dois dos seus três candidatos a vereador pelo PT, entre eles o próprio ex-presidente. Logo que assumiram o cargo, eles tiveram de se adoperar dentro da administração para limitar os efeitos produzidos pelas notícias e problemas pelos quais a associação havia passado e que vieram a público, produzindo discussões e críticas na câmara municipal por parte de alguns vereadores da oposição.

# 5.4 A conclusão do mutirão, dificuldades e avaliações

A inauguração do conjunto, inicialmente marcada para o final de setembro, foi adiada por alguns meses. As atividades continuaram até o final do ano, época em que 5 das 200 famílias foram morar nas casas já prontas, para desestimular possíveis invasões.

O conjunto foi inaugurado na véspera da saída do prefeito, no dia 19 de dezembro de 1992, ocasião em que o prefeito assinou o convênio do novo projeto (figura20). A inauguração foi, portanto, mais uma questão política, pois o conjunto não estava totalmente concluído. Não estavam prontas as instalações de água e luz e o acabamento interno, como a pintura das paredes e a colocação do piso.

As famílias entraram nas próprias casas somente após a apresentação da certidão negativa de posse de bens imóveis. Essa não é uma prática comum nos mutirões, porque supõe-se que as famílias cadastradas que participam não possuam casas. Mas dessa vez foi necessário, porque a associação soube, através de informante, que alguns dos mutirantes já possuíam algum tipo de imóvel. Após uma cuidadosa análise, as famílias proprietárias foram excluídas, entre elas a do coordenador de um núcleo de bairro.

Para fazer uma avaliação sobre as atividades do ano e do mutirão, a diretoria reuniuse, no começo de dezembro, com a coordenação da obra e com a assessoria técnica.

A ata da reunião revela que as primeiras considerações foram feitas pela coordenação da obra, que avaliou as atividades, no geral, como positivas, evidenciando, porém, algumas falhas, como a questão das famílias que já possuíam imóvel, e solicitando um maior controle por ocasião do cadastramento. Mais interessantes foram as considerações feitas pela assessoria técnica, que evidenciou que nenhum avanço substancial fora feito na apropriação do conceito de autogestão, confirmando, assim, nossas suposições quanto ao caráter refratário da associação em relação às novidades externas. As considerações da assessoria técnica não tocaram a diretoria, que fez uma avaliação genérica, destacando que não houve união e que não foi respeitado o regulamento de obra.

Essas avaliações revelam as posições mantidas no decorrer de toda a obra e que caracterizam essa experiência. De um lado, a assessoria técnica, sempre entre a cruz e a espada, fornecendo uma avaliação objetiva da situação: não teve sucesso a tentativa de apropriação da autogestão como processo, mas só como prática, para sobrepor a um sistema, cujas características aproximam-se do sistema tradicional de mutirão. Do outro lado, a diretoria, que apelou para questões ideológicas, de luta política, incapaz pela própria postura de fazer uma avaliação mais objetiva, que a levaria a reconhecer os próprios erros e as próprias responsabilidades. Finalmente, no meio, uma coordenação, formada em sua maior parte por mutirantes, beneficiários diretos do empreendimento, cuja vivência cotidiana é de crítica e de carência, não chegando a configurar uma postura crítica significativa.

Se o prazo do convênio foi formalmente respeitado, as atividades continuaram por alguns meses, gerando uma sobreposição com as atividades de preparação do segundo projeto e de execução do convênio de reforma do Nova Conquista.

As casas construídas não tiveram as sonhadas melhorias, anunciadas como possíveis e fáceis de se obter para um tipo de gestão como essa. A única melhoria, se assim podemos chamá-la, foi a laje colocada no primeiro andar, que facilitou a construção do segundo andar para as famílias que tinham os recursos necessários. E embora esse item tenha tido valia para as poucas famílias que assumiram essa execução, todos pagaram por ele.

Por falta de dinheiro, as instalações elétricas e hidráulicas só foram concluídas no final de maio e graças a um empréstimo que a associação fez e que a PMI se dispôs a cobrir. Contudo, as dificuldades para a ligação de água e luz continuaram. No São Francisco, como se previa, as famílias ficaram vários meses sendo abastecidas por um caminhão pipa, até que a COPASA construísse, ali perto, um reservatório. Essa situação gerou descontentamento e protestos por parte das famílias em relação à associação. Quando finalmente foi completada a ligação da luz, ninguém convidou a diretoria para a festa de inauguração (figura 21).

A situação no Novo Jardim ficou um pouco melhor, mas somente no começo. As famílias usaram, por algum tempo, a água do canteiro, até que a COPASA efetuou o corte. Foram, então, abastecidas por um caminhão pipa, até regularizarem a situação (figura 22).

Nas duas áreas permaneceu, como dotação do bairro, a infra-estrutura usada pelo mutirão. No São Francisco, permaneceu o centro comunitário e no Novo Jardim um galpão usado no canteiro de obra como refeitório. Hoje, o primeiro está degradado e quase abandonado e o segundo continua a ser usado como centro comunitário e igreja.

### 6. O mutirão Primeiro de Maio

Este capítulo, cuja extensão revela que esse segundo empreendimento é, dos três estudados, o que apresenta novidades e alguns dos elementos mais importantes dessa experiência, visa manter intacta, assim como o capítulo precedente, a evolução histórica do processo, ressaltando os momentos mais interessantes e os elementos novos introduzidos.

Num primeiro momento, o empreendimento será contextualizado em face da mudança de administração e de diretoria da associação, avaliando-se os efeitos que tais mudanças produziram no empreendimento e na própria associação.

Será deixado um espaço para a análise do conjunto na sua implantação e para o novo tipo de organização de trabalho introduzido nesse mutirão. Atenção especial é dedicada ao resgate do processo de nascimento do sistema construtivo Usimix, que surgiu graças a uma colaboração entre os técnicos do mutirão e de uma empresa particular e marcou a imagem da política habitacional popular em Ipatinga e Belo Horizonte. Será abordada também a crise da associação, que teve reflexos na obra e dentre os próprios mutirantes, como ela foi contornada e solucionada pela diretoria e como não foi aproveitada como oportunidade de democratização da associação. Serão feitas também algumas considerações a respeito das características dos técnicos que participaram da assessoria técnica e das relações entre os diversos tipos de trabalho produzidos, ou seja, entre o trabalho dos técnicos da área física e os da área social, acrescentando-se algumas considerações relativas à sua integração, numa visão orgânica da assessoria técnica.

#### 6.1 As atividades iniciais

O segundo mutirão começou a ser discutido quando das primeiras atividades do Novo Jardim - São Francisco. A primeira proposta feita pela PMI, e transmitida à associação por seu ex-presidente, foi a construção de 380 unidades habitacionais em uma área localizada perto do mutirão em curso, no bairro Bom Jardim. As famílias foram selecionadas rapidamente e teve início, também, uma série de seminários, com freqüência quinzenal, visando preparar as famílias para as atividades do mutirão.

A PMI não demorou muito, porém, a perceber que a relação entre o tamanho da área colocada à disposição e o número de famílias beneficiadas criaria uma densidade habitacional muito alta. Assim, determinou-se que o número de famílias seria reduzido de 380 para 200. Com essa decisão, foi necessário revisar o projeto globalmente (tarefa entregue à assessoria técnica contratada), o que aumentou as dificuldades da associação, que já estava passando por sérios problemas no mutirão Novo Jardim - São Francisco.

Porque foi dada prioridade à solução desses problemas, as famílias selecionadas foram esquecidas por um período de 4-5 meses. Com a liberação do tão esperado aditamento do convênio do Novo Jardim - São Francisco, foi possível a volta às atividades, mas 50 das famílias selecionadas não se apresentaram. A associação se valeu dessas faltas injustificadas para redefinir o número de famílias em vista do número de vagas e criar um processo de seleção que deixou a cargo dos núcleos de bairro, determinando um percentual de famílias que deveriam ser excluídas por núcleo.

As famílias excluídas foram convencidas de que essa situação era temporária e passaram a compor uma lista de espera, com a promessa da associação de que faria o possível para obter da PMI a liberação de lotes urbanizados suficientes para o número de famílias cadastradas. A associação prometeu também convocar a lista de espera se alguma família fosse excluída do mutirão.

Na definição do projeto, do ponto de vista organizacional, ficou claro que a AD não iria mais participar da assessoria técnica, por duas razões:

- 1. o desejo da associação, evidente também no começo do primeiro mutirão, de criar uma assessoria técnica composta por técnicos locais;
- 2. vários técnicos da AD haviam buscado outros caminhos profissionais, uma vez que a experiência de São Paulo sofrera uma interrupção com a eleição de Maluf.

O técnico que acompanhava o Novo Jardim - São Francisco não foi incluído nessa decisão, porque o mutirão ainda estava em andamento, e com dificultadas tais que seria impossível o seu afastamento.

A tarefa de coordenar e elaborar um projeto, quer para a unidade habitacional, quer para a implantação urbanística do conjunto, ficou com Cássio Veloso, um arquiteto de Belo Horizonte. Como técnico para acompanhar a obra em seu cotidiano, a associação contratou o engenheiro Carlos Medeiros, também de Belo Horizonte, que tinha fortes vínculos com o movimento. Os dois técnicos trabalharam juntos durante toda a fase preparatória.

Os "técnicos locais" que a associação procurava, eram, portanto, técnicos ligados ao movimento estadual, mais do que técnicos da cidade de Ipatinga.

É interessante salientar essa postura da associação, que se empenhou para formar a assessoria técnica segundo as próprias exigências e, talvez, segundo as próprias vontades. É uma prática peculiar dessa experiência, anômala, se comparada com o modelo de São Paulo, em que as assessorias técnicas, não obstante fossem ligadas aos movimentos, compartilhando os mesmos objetivos e a mesma ideologia, eram, de fato, autônomas, tanto em termos da sua constituição quanto da sua atuação. A história do movimento habitacional de São Paulo evidencia que, paralelamente à formação do movimento habitacional, formou-se também um movimento de técnicos, que deu origem a assessorias de características e peculiaridades próprias, o que lhes permitia também, mesmo dentro de um marco de relacionamento baseado em vínculos contratuais de subordinação formal à contratante, a associação habitacional, manter uma margem significativa de autonomia, estabelecendo um relacionamento mais de parceria que de subordinação.

No caso de São Paulo, essa autonomia constitui quase um pressuposto do processo de construção autogerida. No caso de Ipatinga, em cujo processo não há esse retrospecto histórico de peso, e a luta é levada à frente somente pelo agente comunitário, a autonomia dos técnicos é colocada em dúvida, redimensionada e questionada, embora não de maneira evidente.

Em decorrência, ocorre um empobrecimento, porque eliminam-se contribuições que normalmente uma assessoria técnica aporta, quer ao processo, quer à associação e, como conseqüência, aos mutirantes. Um empobrecimento da autonomia, condição vivenciada somente e teoricamente pela associação, num nível mais amplo, e por alguns órgãos da associação e do mutirão. Essa perda não é total, mas é, certamente, significativa no que diz respeito ao sentido do termo autogestão e em relação à experiência paulista.

A autonomia dos técnicos, no caso de Ipatinga, liga-se mais a uma questão de ética profissional do técnico e dimensiona-se em relação às suas características comportamentais.

Além disso, ocorre um enfraquecimento da assessoria técnica e expõem-se os técnicos aos riscos decorrentes de um trabalho desenvolvido numa estrutura que se renova a cada vez, e que se sujeita, por isso, aos mesmos erros. Dessa forma, cria-se uma estrutura de trabalho que se forma e se desenvolve num contexto limitado, quer temporalmente, quer espacialmente, não usufruindo da tradição nem de práticas e hábitos de trabalho que uma

assessoria técnica normalmente possui. Mas talvez seja esse o modo usado pela associação para ser o ator principal e único do processo.

# 6.2 O projeto do novo conjunto

Quando da elaboração do projeto da unidade habitacional, a associação sugeriu ao arquiteto que pensasse numa casa que pudesse ser ampliada, para ter, ao término, três cômodos, respondendo, assim, às necessidades das famílias numerosas, que eram a maioria. O arquiteto apresentou uma série de propostas à diretoria, que escolheu uma para encaminhar às famílias.

Teria sido mais interessante, e talvez mais proveitoso até para a própria diretoria, possibilitar a criação de um clima mais democrático, apresentando às famílias as várias propostas, em vez de continuar com uma postura centralizadora, reservando-se o direito de fazer uma primeira seleção. Verdade é que um processo de escolha de protótipos exige uma gestão cuidadosa e estruturas habilitadas para a análise e a avaliação das propostas, o que significaria um gasto de tempo e de recursos que a associação não possuía naquela época, e que normalmente não são computados nos orçamentos de obras.

A proposta apresentada, discutida e aceita pela assembléia era de uma unidade habitacional de um andar com uma área de 39 m2. O projeto complementar elaborado pelo arquiteto não foi divulgado. O objetivo da associação era realizar a ampliação somente se fossem efetuadas reais e significativas economias na obra, o que significava direcionar as ações inteiramente para esse objetivo.

A unidade habitacional compunha-se inicialmente de quarto, sala, cozinha e banheiro (v. Planta). A ampliação previa a construção de um segundo andar, quase inteiramente coberto por um salão. Seriam deixadas as amarrações nas paredes para facilitar sua divisão em três quartos e previa-se também um outro banheiro. A área total da casa seria de 78 m\_.

O projeto de implantação urbanística do conjunto conjugava a racionalização do espaço disponível com as particulares e difíceis condições físicas da área: declives íngremes, pequenas partes planas, com a presença de um lençol freático muito superficial, uma nascente, um brejo e um morro com fortes processos de erosão (v. Mapa).

Na implantação, podem-se individualizar três partes. A primeira, mais periférica, com o número maior de unidades habitacionais — 90 —, localizava-se ao lado da parte inicial da Estrada das Lavadeiras, uma estrada de terra pouco freqüentada, que liga a parte final do bairro Bom Jardim com a BR 381, na direção Coronel Fabriciano - Timóteo. Essa parte pode ser dividida em outras três sub-partes. A primeira, com aproximadamente 40 casas, constitui o elemento de conjunção da forma urbana do conjunto com a pré-existente no bairro. Essa junção é mediada pelo edificio da creche, construída com as atividades de recuperação do Nova Conquista, que associa à sua forma particular o mesmo sistema construtivo usado no mutirão. A segunda sub-parte apresenta uma fileira de casas ao longo da rua, que pelo pouco espaço existente resulta, do ponto de vista urbanístico, pouco articulada. Na terceira sub-parte, na franja extrema do conjunto, o projetista criou um pequeno conjunto de 29 unidades habitacionais, articulando o espaço de forma a favorecer e possibilitar o convívio entre os moradores. Não obstante esse esforço, o projeto não deu os resultados esperados. Nem a colocação de um ponto final de ônibus impediu a rápida degradação e o abandono das casas pelos moradores. Esta é a parte que, hoje, apresenta maior degradação.

A segunda parte do conjunto encontrava-se acima da nascente e incluía um total de 58 casas, 55 delas localizadas numa área plana. Essa parte do conjunto tem uma característica interessante, que condicionou de alguma forma o seu estado atual. Trata-se, de fato, do mesmo experimento realizado com as casas mais periféricas da Estrada das Lavadeiras, mas, dessa vez, com êxito. As casas são articuladas espacialmente, apresentando as características peculiares de um pequeno núcleo urbano, quase um burgo. É esta a sensação que o visitante tem, quando entra nesta parte do conjunto. Percebe-se como ela é também uma das partes mais bem tratadas pelos moradores, sendo, pois, a menos degradada do conjunto (foto L).

As três casas que não são incluídas nesse núcleo localizam-se numa área remanescente, na conjunção de três ruas, duas do Nova Conquista e uma do Novo Jardim.

A terceira e última parte é composta por 52 casas dispostas ao redor do morro, ao longo de uma rua que liga o Novo Jardim com a segunda parte do conjunto. Do ponto de vista espacial, essa parte aparece como continuação do Novo Jardim; somente sua parte central é mais articulada, com vielas perpendiculares à rua e casas geminadas em pequenos grupos.

Os lotes do conjunto são de tamanho variável, entre 140 e 180 m.

# 6.3 As primeiras atividades e a pressão da AHI sobre a PMI

Para evitar possíveis invasões, a PMI manteve vigiada a área destinada ao novo conjunto, mas logo a associação apropriou-se dela e no decorrer da obra ficou por um bom tempo, sem cerca.

A PMI fez contatos com a Caixa Econômica Federal (CEF), com vistas a financiar o projeto, o que poderia ser feito através da Companhia de Habitação (COHAB). Porém, as expectativas inicialmente favoráveis não se concretizaram.

Por causa disso e do receio de que a PMI anulasse o projeto, a associação criou uma equipe de diretores para acompanhar mais de perto as evoluções do processo, que manteve uma presença muito marcante na prefeitura e contava com o apoio dos vereadores. Essa medida deu logo resultados. No meio das dificuldades, a associação conseguiu que o prefeito assinasse um termo de compromisso, e afinal a PMI conscientizou-se de que era impossível voltar atrás e que teria de assumir por inteiro os custos do projeto.

A associação fez um trabalhou de pressão em dois lados: politicamente, nos bastidores da administração, junto aos vereadores e a uma parte considerável do PT e oficialmente, articulando as primeiras atividades para o novo mutirão.

Foram constituídas as várias equipes de trabalho, mesmo sem o apoio de uma assessoria técnica, que ainda não havia sido definida. Com as equipes prontas, foi fácil organizar as atividades iniciais, como a marcação das casas e algumas primeiras atividades de terraplanagem, sendo possível executar os trabalhos pela disponibilidade de ferramentas e equipamentos emprestados pelo canteiro de obra do vizinho Novo Jardim e do São Francisco (foto M).

A cerimônia de inauguração do mutirão vizinho foi o palco para a assinatura do novo convênio. Com uma inteligente jogada política, às vésperas do final do seu mandato, o prefeito concluía oficialmente o primeiro mutirão e jogava as bases para o segundo.

# 6.4 As mudanças na AHI e na PMI

Poucos meses antes dessa inauguração houve eleições municipais. A continuação de uma gestão do PT era dada como certa, e de fato aconteceu.

O que não estava tão certo era qual dos três candidatos do PT iria disputar a vaga de prefeito. As candidaturas eram a expressão das correntes políticas que animavam o partido na época. Enfrentavam-se, assim, na convenção do partido, Ivo José, candidato apoiado pelo prefeito, da vertente socialista do PT; o vice-prefeito João Magno, da vertente denominada Articulação; e Robinson Ayres, que, embora ligado ao partido, postulava, de forma independente, a sua candidatura à Prefeitura.

O resultado das prévias eleitorais do partido foi favorável ao segundo candidato, que tinha o apoio do movimento habitacional e da AHI e que, uma vez eleito, prometeu continuar as atividades iniciadas pelo seu predecessor.

Uma vez eleito prefeito, João Magno trouxe algumas novidades ao campo habitacional, a maior delas a reforma estrutural da CHI, ampliando e especializando a intervenção do poder público no campo habitacional. No lugar da CHI foi criada a Secretaria de Habitação (SEHAB), composta por dois departamentos, cada um com sua própria competência. O Departamento de Habitação (DEHAB) foi criado para coordenar os programas de construção de habitações populares, garantindo maior eficácia. O Departamento de Regularização Fundiária (DERF) foi criado para estruturar atividades de regularização e reurbanização das áreas ilegais. O ponto de contato dos dois departamentos ocorreria no momento da titulação dos lotes dos novos conjuntos habitacionais. Se, de um lado, essa reforma reestruturava órgãos e competências, de outro não trazia mudanças substanciais em termos de recursos técnicos e humanos.

Aproveitando o clima de mudança, a associação realiza a eleição da própria diretoria, que havia adiado por três meses, por causa das complicações do Novo Jardim - São Francisco.

A eleição dos novos diretores foi feita numa assembléia geral, da qual participaram 750 filiados e na qual a chapa composta pelos velhos diretores não encontrou nenhuma chapa concorrente. A eleição da chapa única acabou em uma redistribuição dos encargos entre as mesmas pessoas da primeira diretoria. O presidente eleito foi Nilo Martins e a vice-presidente

foi Usânia Aparecida Gomes, que foi vice na primeira diretoria e substituiu durante um tempo o presidente. A novidade interessante dessa assembléia foi a criação de um conselho fiscal da entidade, com o objetivo de exercer um maior controle sobre o uso dos recursos financeiros.

O começo do novo ano foi, portanto, um período de transição e reformulação de relações entre PMI e AHI. A reformulação baseava-se numa interação contínua, com o objetivo de fortalecer mais ainda as ligações de dependência da AHI com a PMI. Nessa direção foi feita a oferta do cargo de secretário da nova SEHAB ao recém-eleito presidente da AHI. A concordância em aceitar esse cargo selou a filiação da associação ao poder público. O que aconteceu foi, portanto, um processo peculiar, com contornos que beiram o paradoxo, principalmente se pensarmos no papel formal da associação. Dois diretores haviam se tornado vereadores, entre eles o primeiro presidente, que continuava a participar das reuniões e a opinar, sabendo do respeito que os diretores tinham por suas posições. O recém-eleito presidente, agora na SEHAB, passa a presidência para a mesma vice-presidente que havia substituído o primeiro presidente nos últimos meses antes da campanha eleitoral e com o qual mantinha ainda estreitos contatos. Entende-se assim como, habilmente, a parte da associação responsável pelas decisões foi integrada no poder público. A novidade substancial desse processo foi, portanto, o deslocamento do centro de decisões para fora da diretoria.

O efeito desse processo, ao longo do tempo, foi uma fossilização da associação, amarrada ao poder público e com limitada capacidade de renovação da própria liderança. Essa apropriação do poder público não poupou nem o técnico que tinha acompanhado o mutirão Novo Jardim - São Francisco, chamado pelo prefeito para um cargo de diretor na prefeitura, no Departamento de Planejamento Urbano (DPU).

A partir desse momento, a associação representou mais a extensão do poder público que um organismo dotado de autonomia própria e de capacidade de barganha, através de lutas e ações conduzidas junto aos próprios afiliados. Contudo, em meio a todos esses acontecimentos, a associação não cessou suas atividades.

# 6.5 A preparação da equipe técnica e a elaboração do novo sistema construtivo

A obra do mutirão Novo Jardim - São Francisco havia terminado com dificuldades. A partir dessa experiência, a associação fez algumas avaliações e reflexões que tiveram aplicações práticas na preparação do novo mutirão.

A primeira foi a coleta entre as famílias beneficiadas das certidões negativas de posse de bens imóveis. Posteriormente, foram definidos pela associação os técnicos que iriam acompanhar a nova experiência. A associação considerou importante a participação de um técnico social que pudesse fazer parte da assessoria técnica. A experiência do Novo Jardim - São Francisco demonstrou que a associação não conseguiria dar conta dessa parte, pois estaria envolvida totalmente com a obra. Avaliando como era difícil entender as repercussões que a obra produzia nos mutirantes e como seria necessário o uso de um instrumental pedagógico, que a associação não possuía, foi contratado para integrar a assessoria técnica um sociólogo, Hermínio, irmão do prefeito, que trabalhou somente por dois meses na obra, passando o restante do tempo assessorando a associação. Seu contrato foi renovado várias vezes pela PMI.

No lugar do engenheiro, que não pôde acompanhar a obra porque foi chamado para assumir um cargo de confiança na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), dentro da nova administração do PT, foi contratada a arquiteta Margarete de Araújo Silva, de Belo Horizonte, que já havia trabalhado em Ipatinga na CHI, no programa de regularização fundiária, no início da primeira administração do PT. Saíra da PMI por um tempo, para trabalhar na prefeitura de São Bernardo do Campo (SP) e voltara a Ipatinga para acompanhar a organização de uma fábrica de blocos. Mais tarde foi contratada pela associação para acompanhar as obras de recuperação do mutirão Nova Conquista, uma das poucas obras realizadas nos primeiros meses da nova administração. Por não ser uma profissional desconhecida e pela vizinhança do Nova Conquista, foi novamente contratada pela associação para acompanhar o novo empreendimento.

Embora o convênio do Nova Conquista fosse para a recuperação urbanística do conjunto, que se encontrava degradado, uma parte da verba foi destinada à construção de uma creche. Com a construção desse edifício testou-se, numa parceria entre capital privado e associação, um novo sistema construtivo, ligado às soluções tecnológicas para a construção de

alvenaria estrutural não armada, que foi sendo adotado no mutirão que estava por começar e em vários outros mutirões e obras públicas e privadas, ao longo dos anos.

Dentre os sistemas construtivos de alvenaria estrutural, existem duas classes: as alvenarias estruturais não armadas e as alvenarias estruturais armadas. No mutirão do Novo Jardim - São Francisco, foi empregada uma solução tecnológica de blocos de concreto para a execução de alvenaria estrutural armada, que a AD trouxe de São Paulo. Essa solução foi largamente usada nos mutirões de São Paulo, para a redução de alguns itens pesados em termos de custos, como é o caso da estrutura de concreto armado, usada nas obras convencionais, com significativas economias de escala. Os mutirões de São Paulo foram excelentes ocasiões para a experimentação de novas soluções tecnológicas: "em São Paulo existem 1.001 exemplos de mutirões (...) mutirões com materiais alternativos, casas de placas, pré-moldados, todos os tipos possíveis". (Rosas, 1999/1)

Na alvenaria estrutural armada, a solução trazida pela AD caracterizava-se pelo uso de dois componentes de concreto: a canaleta e o bloco, <sup>241</sup> usando armaduras e juntas a prumo nas regiões sujeitas a esforços de tração e cisalhamento. A crítica feita a essa solução pelo técnico contratado pela associação baseava-se, principalmente, no fato de esse tipo de sistema construtivo ser adotado em contextos nos quais existe a necessidade de proteger as construções dos abalos sísmicos. O uso dessa solução tecnológica no Brasil, país não sujeito a esse tipo de fenômeno, seria impróprio. Além disso, essa solução foi usada em São Paulo sem se tentar uma adequação. Segundo o técnico, a alvenaria estrutural armada "comporta maior gasto de material, de fato, não se justificando um uso tão elevado de concreto armado". (Araújo 1999/1)

Com conhecimentos adquiridos numa pesquisa de mestrado sobre os sistemas de alvenaria, o técnico viu a possibilidade de introduzir um novo tipo de sistema, ainda não usado nos mutirões em Ipatinga: a alvenaria estrutural não armada.

Na época em que se decidiu construir a creche em alvenaria estrutural, graças, também, às pressões do técnico, só existia no mercado local um fornecedor de blocos, o mesmo que fornecera esse material para o Novo Jardim - São Francisco. Os componentes à disposição constituíam um sistema construtivo com um baixo grau de racionalização, existindo somente dois componentes: a canaleta e o bloco, este último em duas medidas, o

-

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> A utilização de duas medidas de bloco, inteiro e meio, é um índice de como esse sistema tinha um baixo grau de racionalização, sendo que para resolver a amarração dos blocos nos cantos das paredes era necessário quebrálos, o que levava a uma perda evitável, já que existia a possibilidade de criar um bloco com uma medida

que implicava cortes nos blocos para fazer as amarrações nos cantos das paredes. Quando o técnico propôs um trabalho de parceria, visando à racionalização do sistema, que já havia sido usado no mutirão precedente, deparou com a recusa do fornecedor, que se dizia não interessado na proposta.

Foi por um caso quase fortuito que o técnico conheceu a Valemix, empresa que até então produzia concreto e tinha conseguido junto à Usiminas o direto de exploração do material solo-cimento com adição de escórias. A nova fábrica, chamada Usimix, que produzia os blocos com esse material, havia sido construída há pouco tempo, e o lançamento do seu produto no mercado era algo novo. Seus produtos eram tijolinhos furados e laminados e seu objetivo era entrar no mercado convencional.

O lançamento dos produtos não ocorreu, porém, sem problemas, pois as recomendações e especificações de uso não eram corretas. Os problemas encontrados, que colocavam em sério risco o futuro da nova fábrica, fizeram com que a empresa buscasse a colaboração de um professor da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Lauro Gontijo, que estudou o produto e resolveu os problemas.

No mesmo período em que os estudos estavam sendo realizados, o técnico do mutirão assistiu a uma palestra, na qual o produto era apresentado por um engenheiro químico. Foi nessa ocasião que o técnico percebeu como o produto se adaptava bem às características exigidas pelos componentes de alvenaria estrutural. Foi assim que iniciaram alguns contatos, que acabaram convencendo o pesquisador e os próprios donos da empresa das possibilidades do produto.

Assim estabeleceu-se uma parceria entre a AHI e a Usimix, através da qual se desenvolveram os componentes do sistema construtivo. A construção da creche do Nova Conquista foi o laboratório em que se experimentaram várias soluções. O resultado desse trabalho foram componentes novos, que racionalizavam o sistema, como o bloco de três quartos, que permitiu eliminar os cortes, diminuindo desperdícios de material, e os blocos especiais, como o bloco compensador e o bloco jota, este último particularmente importante, pois permite eliminar a necessidade de forma, na hora da concretagem da laje.

Paralelamente à experimentação do produto, houve também o treinamento da mãode-obra para o uso do novo material, que se revelou positiva para os poucos pedreiros que aprenderam a trabalhar com esse tipo de bloco. A maioria deles foi incorporada ao mutirão como empreiteiros, uma vez que eram os únicos, até então, a dominar esse tipo de tecnologia. Para eles foi mais fácil achar trabalho, diante do sucesso desse bloco: "ninguém construía casas em Ipatinga com essa tecnologia antes dela chegar [através do conjuntos autogeridos], não tinha mão-de-obra.... Você sabe que para a alvenaria estrutural o pedreiro tem que ser bom, senão compromete a estrutura". (Rosas,1999/1)

Na realização de qualquer tipo de alvenaria estrutural, o treinamento da mão-de-obra tem um papel muito importante. Boa parte dos pedreiros que trabalham no setor da construção civil, por causa dos mais variados fatores, não conseguem dominar esse tipo de sistema construtivo, não porque o sistema apresente dificuldades, mas sim pela perda da utilização de práticas construtivas tradicionais, induzida pelo uso de sistemas convencionais de estruturas de concreto e, principalmente, pelo seu uso impróprio. Conceitos básicos do ofício de pedreiro, como prumo, nível, esquadro e alinhamento são quase esquecidos:

"a mão-de-obra é muito pouco qualificada, eles fazem a parede toda torta e como a parede não é estrutural [nas construções com estrutura de concreto armado, que são maioria] colocam depois quilos de massa e resolvem para lá e a parede está reta e assim vai desperdiçando em tudo".(Rosas,1999/1)

Entretanto, as atividades de pesquisa e capacitação não foram bem vistas por uma parte da associação, que afirmava que não queria ser "cobaia".

A escolha do sistema construtivo para o novo mutirão foi feita entre Usimix e uma empresa de nome Copermita, que havia sido a fornecedora do Novo Jardim - São Francisco. Os pareceres técnicos eram claramente favoráveis ao sistema da Usimix, mas o fator determinante para a sua escolha foram os custos, 36% mais baratos que o outro.

O sistema construtivo da Usimix foi um item importante para a redução dos custos desse mutirão. A racionalização do uso dos materiais, que trouxe uma economia significativa em termos de produto e de outros insumos, como, por exemplo, o concreto armado, permitiu a realização do segundo andar, mantendo-se um padrão qualitativo e de segurança mais que satisfatório.

A questão da segurança estrutural das moradias foi motivo de vários debates, na associação e no mutirão. Não foi fácil para grande parte da associação entender que era possível construir uma casa sem fazer uma parte considerável de concreto armado e sem prejudicar a estabilidade da construção. A comparação com o mutirão vizinho foi permanente no decorrer de todo o empreendimento, e a presença de um mestre de obra que, até então, só

havia trabalhado com estruturas de concreto e alvenaria estrutural armada contribuiu para complicar o trabalho da assessoria técnica.

As críticas mais ou menos veladas foram constantes no decorrer da obra e tornaram as condições de trabalho difíceis. Em um mutirão, os participantes são, a princípio, os donos das casas, desde a construção, e por isso têm direito à crítica. Essa postura determina, de fato, uma constante avaliação do produto que está sendo construído, baseada geralmente em princípios e considerações que são frutos do conhecimento empírico e, portanto, na maior parte das vezes, sem fundamentos. Essas críticas fizeram com que alguns dos mutirões de Belo Horizonte que vinham sendo realizados com este sistema o substituíssem pelo sistema construtivo tradicional, numa regressão, com prejuízo do produto final e da qualidade.

Para as críticas não tomarem esse rumo, é imprescindível uma ação pedagógica entre associação e assessoria técnica, na qual os conhecimentos do técnico da área física (arquiteto e/ou engenheiro) e do técnico da área social (assistente social e/ou sociólogo) se integram, objetivando um fim comum. Eis um ponto em que o papel do técnico social é determinante para direcionar essa ação no justo sentido. Dessa forma, não se descarta a hipótese de que a integração do conhecimento possa levar a uma integração dos papéis, definindo, assim, o técnico do mutirão como um técnico que lidará com questões que vão além da sua especialização, um técnico cujo conhecimento é multidisciplinar e que se situa entre o técnico da área física e o técnico da área social e vice-versa.

Esse trabalho pedagógico é árduo porque seu objetivo é mudar uma opinião, resultado de anos e anos de trabalho, como é o caso de pedreiros que sempre trabalharam com sistemas convencionais. É fácil entender como é árduo reciclar esses profissionais. A solução seria destinar um tempo do empreendimento para um treinamento, o que significa gasto de tempo e de recursos, incorporados ao produto final, que terá melhor qualidade, mas que nem sempre são percebidos pelos beneficiários, cujo objetivo final — a casa, no tempo mais rápido possível — entra em choque com essas medidas. Somente em casos particulares, como nesse mutirão, esse trabalho é possível, acontecendo quase por acaso, fruto da conjuntura. Se, de um lado, atrasaram a obra, do outro, permitiram o treinamento de pessoal, que deu frutos, visíveis ainda hoje.

# 6.6 A construção da casa modelo e o começo do mutirão

A construção da casa modelo dentro de um processo de mutirão normal é também a tentativa de suprir a deficiência de cronogramas físicos e financeiros elaborados pelos técnicos, mas devido a suas dimensão reduzida não pode ser considerada como uma ação significativa em termos de treinamento e preparação da mão-de-obra (foto P).

O cronograma físico e financeiro, assim como o plano de trabalho social, elaborado para os técnicos da assessoria técnica, nunca conseguem satisfazer essa exigência de preparação da mão-de-obra, por uma série de pressões que a assessoria técnica, pontualmente, sofre. As pressões provêm tanto do poder público como da associação e influenciam fortemente a elaboração do plano de trabalho, no sentido de priorizar o mais curto prazo possível para a construção das unidades habitacionais. Outros aspectos normalmente discutidos nas reuniões acabam em segundo plano, como é o caso do treinamento da mão-de-obra e de outras atividades, como cursos de profissionalização, que, em função do objetivo principal, devem ser redimensionados e remanejados.

O canteiro de obra (foto Q) foi montado na parte central do conjunto, acima da nascente, com a seguinte estrutura:

- 1. almoxarifado, no qual trabalhavam duas pessoas sem muita experiência, que recebiam treinamento temporário do almoxarife do primeiro mutirão; o material e as ferramentas vieram dos dois canteiros de obra do Novo Jardim São Francisco;
- 2. escritório, contava com uma secretária e um comprador e era o ponto de encontro da assessoria técnica;
- 3. cozinha comunitária, que servia o almoço e o cafezinho no decorrer da semana e no mutirão, nesta ocasião gerenciado por uma equipe de mulheres idosas;
- 4. refeitório, no qual as famílias almoçavam; era usado, também, para as reuniões da coordenação e para as assembléias;
- 5. creche, no começo instalada em uma construção provisória, foi, posteriormente, transferida para a casa modelo;
- 6. banheiros e duchas separados para homens e mulheres.

Junto ao canteiro de obra, perto da nascente, foi criada uma horta e um pomar para fornecer uma parte dos alimentos utilizados na cozinha comunitária. Seu sucesso foi significativo, tanto em termos de barateamento dos custos, quanto em termos de emprego de pessoas que não podiam ser englobadas nas atividades de construção, por questão de idade ou por falta de condições físicas. Os documentos fotográficos da época anexados a este trabalho fazem justiça a esse serviço, demonstrando a seriedade das pessoas envolvidas. Esse sucesso foi possível graças à contratação de um técnico da prefeitura com experiência em cultivo. Na prefeitura, ele tinha a responsabilidade de trabalhar áreas públicas sem utilização, destinando os produtos agrícolas produzidos a creches e instituições públicas.

Uma medida importante para a redução dos custos foi a criação de uma pequena fábrica de pré-moldados no terreno ao lado do canteiro, a partir da qual a associação passou a ter um controle completo sobre a produção e seus funcionários (fotos R e S). Nesse caso, capitalizando a experiência da confecção de janelas, vivida no primeiro mutirão, a associação assumiu a gestão da fábrica de pré-moldado de maneira conjunta, compartilhando a responsabilidade.

Na fábrica foram produzidas as lajes de piso, utilizadas no segundo andar, as placas pré-moldadas para a construção das escadas e, posteriormente, uma vez concluído o convênio de construção das unidades habitacionais, os bloquetes para a pavimentação de uma parte das ruas do conjunto.

A animação da associação foi freada, por volta de abril, pela inesperada notícia de que o caixa da prefeitura estava vazio, devido às dívidas contraídas pela administração precedente. Como medida para sanar esse problema, o prefeito decidiu interromper qualquer tipo de empreendimento até que houvesse recursos, o que significava paralisar as obras da prefeitura praticamente por um ano.

Essas notícias fizeram com que a associação se mobilizasse e se organizasse, para que o mutirão não ficasse parado. Salvaram o mutirão as idéias que o prefeito havia formulado sobre autogestão e suas ligações pessoais com a associação. Segundo o técnico que acompanhou o Novo Jardim - São Francisco, foi esse um dos últimos integrantes da administração pública a acreditar nas possibilidades da autogestão. Para permitir a continuidade do mutirão, ele decidiu liberar, como medida provisória, uma quota de 40% do que era previsto por parcela, resolução que se tornou definitiva.

O convênio de construção das 202 unidades habitacionais, previsto inicialmente para 18 meses, passou para 30 meses. Prevendo a evolução dos acontecimentos, a associação encomendou à assessoria técnica uma adequação da obra ao novo prazo. O alongamento do período de construção não criou grandes problemas, pelo contrário, favoreceu algumas atividades, entre as quais a preparação da mão-de-obra e o funcionamento da horta, além de permitir a solução cuidadosa de vários problemas que apareceram no momento da terraplanagem e de marcação e no momento de avaliar e decidir sobre a ampliação do segundo andar.

A primeira parcela foi liberada no começo do mês de maio, decidindo-se, por essa razão e para homenagear o dia dos trabalhadores, chamar o mutirão de Primeiro de Maio.

A liberação estimulou um debate sobre o plano de financiamento, para as famílias resgatarem as casas quando começassem a morar. É interessante levantar essa questão porque, assim como no mutirão precedente, foi um ponto de discussão solucionado só do ponto de vista formal. Segundo o estatuto da associação,

"percentual do valor do imóvel a ser pago pelo mutirante será estipulado pelo órgão responsável pelo sistema de habitação popular do município de Ipatinga, a ser regulamentado em Lei Municipal, sendo que o valor da prestação mensal será de no máximo 10 (dez) por cento da renda familiar".<sup>242</sup>

Com essa medida, a associação delegava essa questão ao órgão público, que não elaborou a esperada lei até hoje. As moradias do Novo Jardim - São Francisco e as do Primeiro de Maio foram entregues aos mutirantes mediante um contrato de permissão de uso por dez anos, sem a implementação de um plano de financiamento. Até hoje, em nenhum dos dois conjuntos foi paga sequer uma prestação.

A estrutura organizacional criada pelo regulamento da obra e aprovado pelos mutirantes era semelhante ao do mutirão precedente (foto T) e compunha-se de:

- 1. equipes lideradas por um coordenador;
- 2. coordenação da obra, composta por técnicos, diretores e coordenadores.

Só mais tarde, na hora de concretizar a ampliação das casas, com a construção do segundo andar, foi criada uma equipe de planejamento destinada ao controle do uso dos recursos.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Art. VI do Estatuto da AHI.

Além das várias discussões, a liberação dos recursos permitiu que se realizassem as primeiras atividades, finalmente, dentro do cronograma.

A marcação dos lotes e dos cortes foi coordenada pelo projetista, cuja presença se deve a dois problemas que comprometiam o projeto em sua totalidade:

- 1. a presença muito superficial do lençol freático, encontrado no local onde se pretendia começar a fazer a fundação, impossibilitou qualquer tipo de atividade, postergada para depois da instalação de drenos. O cronograma físico foi revisado, priorizando-se as casas mais periféricas, localizadas na Estrada das Lavadeiras.
- o topógrafo encarregado da marcação dos cortes do projeto de terraplanagem (foto
   U) cometeu erros que implicaram uma revisão da implantação do conjunto.

O coordenador da assessoria técnica gastou uma parte significativa do seu tempo com tais problemas, e a assessoria técnica dividiu-se segundo duas tarefas: acompanhar as questões relativas ao projeto e as questões executivas. Essa solução comprometeu a possibilidade de o coordenador participar, mais de perto, das atividades da obra e, em consequência, do processo de autogestão.

Na parte priorizada, uma parte da terraplanagem foi realizada à mão, devido às características da área, que impediam a utilização de máquinas.

A casa modelo construída serviu como oficina de treinamento e, uma vez acabada, foi decidido que as paredes seriam pintadas para cobrir os defeitos estéticos decorrentes dessa utilização.

## 6.7 A organização e a estrutura do trabalho

Para aumentar a eficiência do processo de aprendizagem e treinamento, os técnicos da assessoria técnica, com a ajuda dos técnicos da PMI, estudaram a possibilidade de criar formas de relações de trabalho, que foram divididas em quatro categorias. Isso foi feito para tentar adequar as relações de trabalho às características do processo de mutirão, que não tendo fins lucrativos, isto é, tendo como único objetivo a construção das casas por parte dos futuros moradores, precisa de relações flexíveis, para que o processo de construção se torne mais econômico.

Através das quatro categorias de trabalho, foram introduzidas algumas novidades significativas. Para descrever cada uma dessas categorias, usaremos a classificação proposta por Libânio, que foi um dos artífices, evidenciando, além das características do trabalho, as relações de trabalho entre trabalhadores e mutirão.

O primeiro tipo de trabalho era o desenvolvido pelos mutirantes. Realizado nos finais de semana e na maior parte dos feriados, representa a condição de habilitação desses elementos à casa própria. Por essas características, envolve a apuração da freqüência e o uso de penalidades aos faltosos. Atividade realizada por um membro qualquer da família previamente cadastrado, significa uso intensivo de mão-de-obra com baixa qualificação, prestando-se à organização em equipes e à execução de tarefas geralmente de tratamento do terreno, fundação, laje, etc. Esse tipo de trabalho é a condição básica do mutirão, não envolvendo qualquer tipo de remuneração e possuindo amparo legal na previdência pública.

O segundo tipo é a frente de trabalho do mutirão. Constitui, até hoje, uma das maiores inovações introduzidas nesses mutirões. Realizado fora do período de trabalho dos mutirantes, tem por objetivo principal dinamizar a obra, aumentando sua produtividade e permitindo a realização de tarefas por empreitada ou períodos. Esse tipo de trabalho é direcionado à mão-de-obra melhor qualificada entre os mutirantes e possibilita a criação de empregos e renda, além da redução dos custos. Estabelece-se uma relação de trabalho remunerado sem vínculo empregatício, que levou algum tempo para ser aceita e experimentada, e exige um atento e cauteloso exame na hora da escolha dos trabalhadores, nunca se afastando, totalmente, a possibilidade de uma ação na Justiça do Trabalho. Mas essa relação de trabalho baseava-se, também, na idéia de que eventuais demandas judiciais contra a associação não encontrariam amparo legal, pelo fato de os trabalhadores serem os beneficiários finais. Na prática, essa forma de trabalho não era exclusividade dos mutirantes. Foram contratados outros trabalhadores na base de relações de confiança e de amizade, que, obviamente, não são suficientes para eliminar totalmente possíveis problemas.

Na história da associação, aconteceram alguns casos de trabalhadores que acionaram a Justiça do Trabalho e ganharam a ação, porque não eram os beneficiários finais. É interessante, porém, evidenciar que, embora existisse o risco, a prática foi apoiada pela PMI, que decidiu assumir os ônus de eventuais ações judiciais, desde que a associação agisse com o maior zelo na contratação desse pessoal. O objetivo da contratação sem carteira de trabalho não era explorar o trabalhador; pelo contrário, essa tipologia caracterizava-se, expressamente, como um emprego temporário, e a associação, sem os encargos sociais da contratação com

carteira de trabalho, podia remunerar além do valor de mercado. O que de fato acontecia era uma valorização do profissional e do trabalho, abatendo-se os pesados encargos sociais, que não faziam senão aumentar o preço global da obra.

Foi a primeira vez que se tentou nos mutirões por autogestão uma fórmula desse tipo, que ainda hoje encontra resistências, mesmo entre os técnicos que participam dessa experiência. O que nos leva a pensar em como é difícil colocar em ação essas práticas, continuando-se a reproduzir uma postura meio populista de proteção ao trabalhador, que se revela anacrônica. O que, de fato, estimula e propicia esse tipo de contratação é a responsabilidade e consciência do trabalhador, mas existem impedimentos legais a tipo de contratação.

Acreditamos que o sucesso dessa prática em Ipatinga deveu-se, principalmente, ao apoio dado pela PMI, que entendeu que o espírito e a lógica que animava esse tipo de trabalho era, basicamente, criar uma série de empregos temporários, mais qualificados, mais bem pagos, com o incremento da produção e do ritmo da obra. Essa tipologia diminuía, também, os ônus da equipe fixa do mutirão, que não tinha que se ocupar com questões relativas à contratação, mas somente com o controle, a execução e o pagamento do serviço.

O terceiro tipo de trabalho era o das empreiteiras, ligado a tarefas de objeto definido, como alvenaria, coberturas, serviços de acabamento, etc. O pagamento era feito contra medição, com fiscalização e avaliação da qualidade. Os encargos sociais ficavam a cargo do empreiteiro, assim como os instrumentos de trabalho, enquanto o contratante fornecia o material. No Primeiro de Maio, esse tipo de trabalho permitiu que trabalhadores que haviam participado em outros empreendimentos da associação como mutirantes montassem microempresas e atuassem como empreiteiras. O objetivo da contratação de microempresas foi, nesse caso também, reduzir os custos da obra. Nesse mutirão, as empreiteiras se formaram com o pessoal que havia trabalhado na creche do Nova Conquista e na casa modelo e aprimoraram-se de tal forma que se criou um vínculo de dependência entre elas e a Usimix, produtora dos componentes, que continuou após o mutirão. Do mutirão nasceram cinco microempresas, uma das quais a Construtora Novo Mundo, cujo "dono", Paulo Nicomedes da Silva, participou como pedreiro da construção do conjunto Nova Conquista. Segundo Rosas, "as empreiteiras de Ipatinga, que surgiram dos mutirões, eram empreiteiras de mão-de-obra apenas, o máximo que eles tinham eram as ferramentas para que eles pudessem trabalhar". (Rosas 1999/2) As microempresas eram, portanto, prestadoras de serviço, cuja existência significou para o mutirão um modo de desvincular-se dos ônus decorrentes da contratação de

mão-de-obra; para os empreiteiros significou um avanço significativo, do ponto de vista profissional, abrindo-lhes novas e amplas perspectivas de trabalho:

"Significou que uma mão-de-obra que era pouco qualificada teve a ousadia de ir trabalhar por própria conta, ganhando mais. Quer dizer, melhorou sua renda, houve uma qualificação real desta mão-de-obra. Havia gente que não tinha muita segurança como pedreiro que hoje é microempresário; ele não tem a consciência que é microempresário, mas ele é". (Rosas,1999/1)

A criação das empreiteiras, que de fato ocorreu graças ao mutirão, é um exemplo do que é possível quando se estimula um processo como esse, que nos mutirões acontece de maneira quase natural:

"Eu acho que este é um avanço da própria melhoria da mão-de-obra, que aconteceu até naturalmente no processo (...). Quando o mutirão acabava, qual era o saldo? Se tinha lideranças novas, que antes não havia e hoje há, e se tem mão-de-obra qualificada que hoje há e antes não havia, então este é o saldo, o resultado do processo". (Rosas,1999/1)

Essa relação de trabalho foi experimentada, pela primeira vez, nesse mutirão e não foi sem problemas; pelo contrário, houve várias reclamações de ambas as partes: os mutirantes da associação reclamavam do desperdício de material de construção, que acontecia, segundo eles, por causa das empreiteiras que eram constituídas por pessoas que vinham "de fora". De fato, a maioria vinha de outros mutirões, como o Nova Conquista e o Novo Jardim - São Francisco. As empreiteiras se defendiam, criticando a desorganização presente no mutirão, que, segundo eles, acarretava prejuízo ao próprio trabalho, porque em diversas ocasiões ficavam horas parados, à espera de material para continuar as atividades.

A falta de material era originada por duas questões:

- 1. dificuldades organizacionais, oriundas, principalmente, do almoxarifado;
- 2. atrasos na entrega por parte da Usimix, que estava tentando adequar-se às necessidades ditadas pelo ritmo da obra.

Várias foram, também, as reclamações sobre a qualidade do produto entregue e, principalmente, sobre duas questões cruciais: a argamassa era feita na obra e demorou um tempo para que fosse definido o seu traço certo; a perda de um componente, a canaleta, que ficava mais fraca pelo tipo de seção em "U" e pela presença de um diafragma. No processo de

produção, o desgaste da boquilha, através da qual a canaleta era estruturada, fazia com que o diafragma aumentasse de dimensão, exigindo mais força do pedreiro na hora da quebra, o que, irremediavelmente, provocava a perda de um bom número desses componentes.

Associação e empreiteiras arranjaram uma solução para evitar que uma parte só arcasse com os prejuízos decorrentes da falta de material na obra. Por essa razão, foi instituída a prática do controle de estoque mínimo, o que permitia ter um abastecimento regular de material de construção. Assim, no caso de falta de material, a associação iria pagar às empreiteiras as horas não trabalhadas.

Uma outra questão muito discutida foi a necessidade de se determinar, de uma vez por todas, a relação entre associação e empreiteira, cujo contrato de trabalho demorou seis meses para ser definido, preparado e assinado. Esse tempo foi gasto para que fossem evidenciados, estudados e solucionados todos os possíveis problemas, obtendo-se um contrato completo. Por essa razão, além de definir o objeto do trabalho, o valor e a prática das medições, o contrato discriminava, também, que as empreiteiras não podiam pegar em empréstimo as ferramentas do canteiro de obra nem trabalhar nos finais de semana, e que seriam descontadas da folha de pagamento eventuais desperdícios de materiais provocados por ela.

Todo o pessoal da obra recebia o pagamento na sede da associação, no centro da cidade, não obstante existissem contínuas reclamações por parte dos contratados, que desejavam receber na obra. Essa reivindicação foi sempre negada, por causa dos riscos que a prática acarretaria.

O quarto tipo de trabalho era a contratação de serviços de natureza diversa, realizados por profissionais autônomos ou por pequenas empresas, sem vínculo empregatício. Compreendiam-se nesse tipo de trabalho serviços como assessoria técnica, projetos complementares, consultoria, detalhamentos construtivos, preparação dos mutirões e das frentes de trabalho, descarga de materiais, vigilância, almoxarife e serviços administrativos de comprador, contador, apontador, etc.

Nesse caso, a associação, continuando uma tradição típica dos mutirões, contratou pessoas afiliadas, que não tinham o perfil para executar essas tarefas. Decidiu-se, assim, com o acordo da assessoria técnica, que essas pessoas seriam treinadas, mas a operação não se mostrou tão simples, sendo necessários alguns meses e a troca de uma parte do pessoal para

que se resolvem simples problemas organizacionais, como o recebimento e o controle dos materiais.

# 6.8 A implementação das atividades e a crise da associação

A realização da drenagem exigiu um projeto, que foi executado, mas não fazia parte das obras previstas pelo convênio. A execução de obras extra-convênio não se limitou à drenagem, incluindo, também, a questão das redes de esgoto, que, assim como todas as questões infra-estruturais, estavam previstas para ficarem a cargo da PMI. A associação resolveu bancar esses custos e esperava repassá-los a PMI.

Para limitar as surpresas que podiam advir de repentinas mudanças do mercado e para baratear o custo dos produtos, possível somente através da compra de grande volume e direto do produtor, a assessoria técnica conseguiu convencer a associação da necessidade de comprar grandes quantidades de materiais, que seriam armazenados no canteiro ou dentro das casas.

A responsabilidade pelas compras e pela definição das características técnicas dos produtos foi deixada, dessa vez, nas mãos da assessoria técnica. Graças a essa decisão, foi comprado todo o material hidráulico-sanitário e elétrico e todas as esquadrias necessárias para acabar as unidades habitacionais até o primeiro andar, como estava previsto no convênio. As esquadrias compradas foram do tipo proposto e não aceito no mutirão anterior.

O material comprado foi armazenado em três das primeiras casas prontas, e por causa de possíveis roubos, foi incrementado, também, o número de vigias. Para que a vigilância fosse ainda mais severa, quatro famílias, escolhidas com base em vários critérios, foram morar na obra.

Assessoria técnica e associação decidiram fazer o acabamento do primeiro andar de todas as casas com laje batida, para poder avaliar, com uma certa tranquilidade, a viabilidade do segundo andar. Somente os materiais necessários à construção da cobertura, como, por exemplo, as telhas e a madeira, foram comprados posteriormente.

A avaliação final foi feita pela assessoria técnica. Os estudos elaborados, que evidenciavam como era possível executar a ampliação do segundo andar, foram repassados aos mutirantes e à PMI, pouco presente no decorrer de toda a obra. Os mutirantes decidiram

fazer a ampliação, possível se alguns itens do segundo andar fossem deixados para serem completados posteriormente por eles. Esses itens eram as esquadrias, as paredes divisórias, e o revestimento externo, que poderia ser uma pintura impermeabilizante ou acrílica ou um reboco. Este último é um dos pontos da obra passíveis de crítica, pois o tijolo sofre com a presença da água, devendo, necessariamente, ser protegido, tanto nas fundações, como foi feito, quanto nas paredes sujeitas à ação da água. A responsabilidade de deixar a impermeabilização das paredes por conta dos futuros moradores foi grande e revelou-se uma faca de dois gumes, criando algumas falsas idéias sobre o tijolo da Usimix. Muitas dessas casas não foram impermeabilizadas por fora e com os anos ficam sujeitas a fenômenos de uma certa seriedade, como a lixiviação, que pode abalar seriamente a estrutura, com o passar do tempo.

Com a decisão de se fazer o segundo andar, ampliou-se a fábrica de pré-moldados, que já tinha produzido toda a laje usada no primeiro andar, construindo-se um galpão, onde seriam colocadas para curar as peças pré-moldadas que iriam compor a escada.

No final dessa construção, que podemos definir como primeira etapa, e enquanto estava sendo elaborada a análise financeira, a associação sofreu uma séria crise, que colocou práticas e cargos em discussão, afetando, por consequência, o mutirão.

No mutirão, a gravidade dos problemas exigiu uma recomposição geral das equipes, que não estavam mais executando as ordens de serviço, repassadas pela coordenação. Vários coordenadores foram também afastados. Este foi um momento crítico, que necessitou uma ação drástica, executada com sucesso pela assessoria técnica da diretoria.

Identificamos quatro razões para essa crise:

- 1. as equipes foram criadas vários meses antes do começo da obra, e a espera pelo início das atividades pode ter gerado um desgaste;
- 2. sua composição foi decidida pela associação, o que nos leva a pensar na possibilidade de falta de critérios na hora da seleção;
- 3. sendo o mutirão a alma da vida associativa, funcionando de amplificador, as equipes talvez tenham se ressentido dos problemas que ocorriam no âmbito da diretoria;
- 4. um sistema construtivo novo, com um grau maior de especialização, foi introduzido, e as equipes podem ter se ressentido, em um grau até então inédito, dessa fase em particular, da qual participaram de maneira periférica.

A última consideração merece ser destacada, porque ajuda a entender que o processo de construção do mutirão não é linear, exigindo, assim, que sejam avaliadas e levadas em consideração as possíveis repercussões na hora de decidir questões estratégicas, como é o caso do sistema construtivo a ser adotado.

Essa questão envolve as quatro tipologias de trabalho anteriormente apresentadas, afetando mais o trabalho mutirante. Assim, se em outros trabalhos, como o das empreiteiras e o da frente de trabalho, a mão-de-obra é mais especializada e limitada no tempo da obra, chegando no caso de algumas contratações a ser pontual e linear, o trabalho mutirante, ao contrário, varia muito em relação ao tipo de trabalho previsto, pelo fato de ser contínuo, com um baixo grau de profissionalização e de estar presente no decorrer de todo o empreendimento.

Ter um baixo perfil profissional é uma agravante. Além do mais, esse perfil não muda substancialmente ao longo do período de trabalho, que é, por definição, no arco da obra inteira. É fácil entender como esse trabalho concentra-se em alguns momentos e torna-se menos intenso em outros. São os momentos de menor concentração os mais críticos, permitindo relaxamentos que devem ser evitados, mais uma vez, por meio de uma ação conjunta da assessoria técnica.

Um desses momentos de menor concentração de trabalho no mutirão Primeiro de Maio foi quando da feitura da alvenaria. Nessa hora, é fundamental a parceria com o trabalho social, que pode aproveitar a oportunidade para programar atividades que dificilmente poderão ser desenvolvidas em outro momento, sem atrapalhar o ritmo da obra.

É necessário observar com atenção que isso não significa subordinar o trabalho social ao trabalho físico. Pelo contrário, é a tentativa de sugerir que um complemente o outro. para que o processo seja uno e contínuo.

No Primeiro de Maio, essa questão ficou ainda mais evidente porque na hora da preparação da alvenaria o sistema construtivo escolhido previa o trabalho de profissionais especializados e treinados. Nessa situação especifica, outras atividades contemporâneas, como a concretagem de laje, não conseguiram absorver toda a mão-de-obra, que é sempre maior que o necessário, não obstante as faltas que normalmente ocorrem. Assim, sobraram pessoas, que foram encarregadas de trabalhos como limpeza, manutenção de ferramentas etc., considerados pouco nobres pelos mutirantes, porque nada acrescentam à habitação como produto, e seus

resultados não são visíveis e menos ainda definitivos, constituindo, na visão dos mutirantes, algo similar a uma perda de tempo.

Esse relato tenta explicitar as dificuldades que o trabalho social normalmente enfrenta nos mutirões e em relação aos líderes das associações, muitos dos quais consideram esse tipo de trabalho de menor importância, válido somente para "apagar incêndios". Entendemos, ao contrário, que é um trabalho fundamental, que tem na ação pedagógica e educativa junto aos mutirantes o seu maior sentido e que, possivelmente, teria de começar antes do início da obra.

Junto com a recomposição das equipes, foi feita uma avaliação entre mutirantes e coordenação sobre o regulamento da obra, excluídas as equipes da cozinha, da creche, do banheiro e da horta. Divididos por grupos de trabalho, os mutirantes debateram sobre as falhas na obra. Duas questões eram, segundo eles, determinantes:

- 1. a não-aplicação do regulamento da obra a questões disciplinares e de controle;
- 2. o uso correto dos equipamentos e das ferramentas e as relativas responsabilidades.

Decidindo por uma aplicação mais rigorosa do regulamento da obra, a assembléia criou, nessa ocasião, algumas comissões:

- 1. a comissão encarregada de dar suporte ao apontador para regular questões como medições das empreiteiras e pagamento dos contratados e da frente de trabalho;
- 2. a comissão financeira, cuja competência abrangia a gestão financeira da associação, mas tinha, também, a obrigação de repassar aos mutirantes a prestação de contas;
- 3. a comissão de ética, proposta pela diretoria e composta por seis pessoas, entre os quais dois diretores, com a competência de investigar eventuais denúncias e aplicar sanções disciplinares.

A comissão de ética nasceu da exigência de investigar, esclarecer e resolver denúncias que vinham sendo feitas dentro e fora da associação e que haviam chegado à Câmara Municipal, onde alguns vereadores da oposição aproveitaram para criticar, por meio de críticas à associação, a própria administração. As críticas foram feitas de tal forma, que a AHI decidiu processar por calúnia um desses vereadores. Mas as críticas da oposição baseavam-se em fatos acontecidos nos mutirões e na diretoria, sendo que o mais comentado deles ocorreu no Primeiro de Maio, perto do qual morava um diretor da associação que

utilizou parte do material e da mão-de-obra do mutirão para fazer algum trabalho na própria casa.

Esse acontecimento caiu no domínio público e foi usado pela oposição, que ameaçou criar uma comissão parlamentar de inquérito na Câmara de Vereadores para buscar esclarecimentos sobre o caso, incluindo, também, a ação da associação em geral. Usando todos os meios políticos disponíveis e ao seu alcance, a associação mobilizou-se para que a situação não degenerasse e conseguiu conter o tumulto gerado, sem que fosse aberta a CPI.

Mas as críticas internas, que apareceram em forma de abaixo-assinado entregue à diretoria, com as renúncias de vários diretores, em anexo, levaram o caos à associação. Os pontos principais do abaixo-assinado denunciavam a postura autoritária do presidente, dentro e fora da diretoria, e o uso indiscriminado e indevido de alguns bens de propriedade da associação, por parte do presidente e das poucas pessoas a ele vizinhas.

Essas críticas, juntamente com os acontecimentos externos, começaram a ameaçar a credibilidade da associação, especialmente a diretoria, que começou a ser atacada, também, pelos próprios filiados. A diretoria decidiu, então, resolver os problemas definitivamente, convocando a associação em geral para uma assembléia.

É interessante analisar, para entender um pouco mais o porquê desses acontecimentos, um texto de poucas páginas, produzido, na mesma época, pelo primeiro presidente. Ele faz uma análise sucinta sobre a associação, seus problemas e suas origens, além de fazer uma interessante avaliação sobre o conceito da associação em relação à autogestão.

Segundo ele, os problemas da associação têm origem em duas questões:

- 1. falta de um fórum de debate sobre as questões relacionadas com a moradia;
- 2. um sentimento de ciúme entre alguns setores da associação.

Ainda segundo ele, a segunda questão é conseqüência direta da novidade do processo que a associação tentava aplicar, isto é, a autogestão, que exige uma capacidade de liderança muito forte, "uma liderança desprendida de vícios e com visão ampla, que perceba a importância de se compartilhar a autoridade". Por essa razão, sem nomear ninguém, ele faz críticas a quem abusa da autoridade dada pela associação, explicando que o verdadeiro sentido da autogestão é o compartilhamento da autoridade: "muitas vezes, nós que somos coordenadores de núcleo, mutirão e da entidade temos o vício de achar que podemos ter a

autoridade e o direito de comandar, eu diria cercear uma pessoa, de acordo com aquilo que se pensa. A autogestão não comporta esse tipo de pensamento, por isso ela é revolucionária". (Saulo,1995/1)

Sua avaliação abrange também a experiência da autogestão em Ipatinga até então:

"Autogerir define que todos participem nos mínimos detalhes da gestão dos recursos públicos, na compra, na construção, na proposta dos projetos. Os sem- casa de Ipatinga ainda não exercem a autogestão, no entanto estamos em vias de atingir, pois a experiência de cinco anos contribuiu para saltarmos mais um degrau em sua direção. Mesmo com essa experiência, há ainda muitos coordenadores de núcleo e sem-casa que desconhecem esse processo. Para eles, a autogestão é apenas uma palavra morta. Ela nos parece uma idéia filosófica, ainda não alcançou um patamar de praticidade. Para a maioria dos sem-casa, tanto faz se a prefeitura paga à empreiteira ou faz o repasse para os sem-casa construírem. Nesse sentido é que se inicia a árdua tarefa de consolidação e enraizamento na base do movimento e da proposta da autogestão." (Saulo, 1995/1)

Nesse documento, em que faz uma avaliação muito crítica sobre os acontecimentos, ele apresenta uma proposta para a diretoria, objeto das denúncias e críticas, que se baseia na democratização das práticas da diretoria. Sugere, assim, alguns critérios necessários para a candidatura dos diretores e os pontos nos quais a associação terá de concentrar as próprias lutas:

- 1. a organização dos mutirões já habitados, num apelo à sensibilidade da associação em relação à delicada questão da posse e uso da habitação;
- 2. a ampliação do número dos mutirões construídos por autogestão, conscientizando a associação das próprias limitações e fortalecendo as coordenações de núcleo;
- 3. a consolidação dos conselhos de núcleo.

As proposições, todas sensatas, iam na direção de uma maior descentralização da associação, que, não obstante auspiciosa, não foi realizada.

### 6.9 A solução da crise e as reivindicações da associação

Da assembléia convocada para discutir e clarear os problemas não participaram os diretores que tinham enviado o abaixo-assinado com as próprias renúncias. Nessa ocasião, o primeiro presidente da associação deu início aos trabalhos da assembléia de uma forma incomum, isto é, enumerando os princípios norteadores da ação da associação, que, segundo ele, eram honestidade, sinceridade e união.

A discussão sobre o que vinha acontecendo foi conduzida somente por uma das partes, sem que acontecesse um debate entre as duas, o que seria auspicioso e teria dado à associação a possibilidade de crescer, através de um confronto democrático sobre posições divergentes, que poderiam buscar pontos comuns, através do diálogo. O presidente se reservou a tarefa de entrar em contato, pessoalmente, com os diretores, mas não conseguiu. A diretoria, após algumas discussões, se reuniu com um advogado, para avaliar os próximos passos a serem dados. Saulo Manoel, o primeiro presidente da associação, não concordava com a idéia da renúncia, assim como a presidente no cargo, o que teria levado a uma nova eleição. Ambos sugeriram que as próximas ações fossem bem pensadas, a fim de evitarem precipitações que poderiam prejudicar o movimento. O prefeito não concordou, ameaçou cortar as verbas da associação, se não fosse solucionado o problema no mais breve tempo possível.

A solução encontrada pela diretoria foi a mais simples, a mais fácil e, de fato, a mais indolor, tendo pesado muito a interferência do prefeito: os diretores que renunciaram foram substituídos, e os questionamentos levantados no abaixo-assinado permaneceram sem resposta. Consideramos que ambas as partes, especialmente os diretores demissionários, que haviam levantado as questões, perderam uma oportunidade de mudar o rumo da associação. A ausência na assembléia dos diretores que renunciaram permitiu que a linha política da associação caminhasse pelas trilhas que já estavam traçadas.

Na assembléia, talvez para animar os filiados, foram encaminhadas sete reivindicações ao prefeito e aos demais administradores. Vale a pena listá-las, porque permitem que se determine, brevemente, como a PMI tratou a questão:

1. a construção de 500 unidades habitacionais para o ano de 1994. A reivindicação não se realizou como a associação esperava. As moradias construídas para a população de baixa renda beneficiaram as famílias que moravam na área de risco do centro da cidade

- e a partir da assembléia a AHI nunca mais conseguiu a construção de uma única moradia pelos próprios filiados;
- 2. a criação de um programa de lotes urbanizados, prometidos às 120 famílias que ficaram na lista de espera. O programa não foi implementado, e essas famílias ficaram prejudicadas, permanecendo como demanda não solucionada;
- 3. a regularização fundiária dos mutirões. Realizada pelo poder público, embora com um certo atraso em relação ao primeiro mutirão;
- 4. a criação de um conselho municipal de habitação. A reivindicação permaneceu no papel, apesar das muitas discussões sobre a questão e do tempo gasto;
- 5. o pagamento do empréstimo feito pela associação para a complementação das obras do primeiro mutirão. A PMI acolheu em parte a reivindicação, mais por uma questão de bom senso, responsabilizando-se junto com a AHI pelo uso dos recursos públicos;
- 6. a retomada das obras do Nova Conquista em caráter de emergência. A PMI atendeu o pedido, mas tratava-se de uma ação pontual e de pequeno porte em termos financeiros:
- 7. a realização da infra-estrutura (água, luz e pavimentação) do conjunto Novo Jardim São Francisco. Foi aceita e executada, algum tempo depois, tratando-se, esta também, de uma ação pontual, embora o porte, em termos financeiros, não fosse tão pequeno. Essa reivindicação existia porque os convênios firmados entre AHI e PMI eram para a construção, ficando a infra-estrutura, teoricamente, a cargo da PMI. A demora para executá-la acarretou vários tipos de dificuldade às famílias moradoras.

É evidente que as reivindicações mais importantes, como a constituição de um programa de lotes urbanizados e de um fundo municipal de habitação popular não se concretizaram. A inexistência deste último colocava em risco todos os esforços realizados, fazendo com que os financiamentos dependessem de disponibilidades orçamentárias e, o mais grave, da boa vontade da administração. As várias reivindicações realizadas o foram, principalmente, pelo seu caráter limitado e pontual, não constituindo um impacto significativo nem politicamente, pela dimensão dos recursos empregados, nem no aspecto urbano, e menos ainda em termos dos associados, na época mais de 2.000 famílias. Não sabemos se os diretores tinham consciência da heterogeneidade dos pedidos e se essa questão foi levada aos filiados. Acreditamos que isso não tenha acontecido.

Nessa mesma assembléia, foi votado o novo estatuto, no qual foram introduzidas algumas modificações, discutidas entre núcleos e diretoria.

#### 6.10 A conclusão do mutirão

As atividades no mutirão recomeçaram com as novas equipes, num total de 19. Os coordenadores que não tiveram problemas nas equipes anteriores foram empregados como monitores para ajudar a coordenação da obra.

O resultado positivo do estudo econômico para a construção do segundo andar fez com que a associação pedisse formalmente à PMI autorização para iniciá-lo. A autorização não demorou a chegar e logo foram iniciadas as atividades de construção do segundo andar. A gestão dos últimos recursos foi muito cautelosa, tendo sido importante a ajuda fornecida por um engenheiro florestal que, convidado pela associação, através do técnico que acompanhava a obra, elaborara e executara com os mutirantes um projeto de reflorestamento das encostas do conjunto.

Nesse período de acabamento das casas, o engenheiro florestal prestou uma preciosa ajuda no controle dos recursos. Participavam do controle todos os coordenadores, que analisavam, semana por semana, a situação financeira, através das planilhas preparadas pelo engenheiro que, como afirma o técnico residente, representou uma ajuda significativa nesse sentido.

Com a obra encaminhando-se para o final, uma parte da associação não estava convencida da segurança das unidades habitacionais construídas. O técnico que acompanhava a obra deu as explicações necessárias, pedindo, também, a execução de alguns testes de resistência das paredes para que fossem eliminadas, definitivamente, as dúvidas e as incredulidades que envolviam o sistema construtivo utilizado.

Com a construção do segundo andar, foi necessário avaliar a solução da cobertura. As soluções possíveis eram duas: a estrutura de madeira e a estrutura metálica. A associação decidiu fazer uma avaliação conjunta para saber qual a era a mais econômica e qual a mais adequada às possibilidades econômicas. Paralelamente a esse estudo, foram compradas as telhas cerâmicas e estocadas em algumas casas. O corpo técnico era claramente favorável à execução de uma cobertura metálica, pela agilidade e facilidade de montagem. Os contatos da

associação para realizar a estrutura do telhado de metal eram com a Usimec, mas os estudos comparativos demonstraram que esta solução era inviável do ponto de vista financeiro. Os técnicos sugeriram à associação que tentasse, de alguma forma, obter os recursos necessários junto à PMI e para estimulá-la organizaram uma visita a Timóteo, onde havia construções com esse tipo de estrutura. Esses esforços não foram, porém, suficientes, e, afinal, adotou-se a estrutura de madeira, que dava uma certa garantia de que se ficaria dentro do orçamento inicial.

Para a execução do segundo andar, foram contratados mais profissionais e, como é praxe nesses empreendimentos, todos de famílias ligadas à associação.

As casas ficaram prontas em novembro de 1995, ao custo de R\$5.725,17, cada. O custo do metro quadrado — R\$80,00 — constituiu um sucesso até hoje não igualado em outros conjuntos.

### 7. O mutirão Planalto II

Neste capitulo, é apresentada a terceira e última experiência de autogestão em Ipatinga. Mantendo-se a mesma estrutura dos capítulos anteriores, o empreendimento é contextualizado, neste caso num cenário político não mais favorável à Associação Habitacional de Ipatinga, dentro do projeto de requalificação do novo centro de Ipatinga. São evidenciadas as particularidades do empreendimento, tanto no aspecto urbanístico e arquitetônico, quanto no aspecto gerencial e social, e formulado um questionamento sobre a participação da AHI em um empreendimento em que suas iniciativas e ações estão fortemente reduzidas, devido à sua vinculação com a PMI e ao distanciamento cada vez maior das bases do movimento e dos próprios afiliados. Como ponto final de um processo que teve início com o primeiro mutirão, relata-se a ruptura entre associação e assessoria técnica.

# 7.1 O projeto do novo centro

Esse empreendimento é o amadurecimento de uma idéia nascida em 1993, após a enchente que desabrigou boa parte dos moradores da beira do Córrego Ipanema, região próxima ao centro da cidade. A idéia era dar uma solução final a um problema que se repetia, de forma mais ou menos grave, na época das chuvas. Em 1993, a enchente foi de dimensões tais que custou a vida de algumas pessoas que moravam na área. As atividades de socorro às vitimas foram coordenadas pela prefeitura, com a ajuda da AHI, que nesse tempo estava empenhada com o início das atividades do mutirão Primeiro de Maio.

A interação entre PMI e AHI fez com que a primeira pensasse na associação como uma possível parceira na hora de dar uma alocação definitiva à população desabrigada. Nos primeiros contatos feitos pela PMI, a associação demonstrou seu desejo de cooperar.

A prefeitura começou a elaborar um projeto integrado de requalificação e reurbanização da área de risco, e a construir novas moradias. A área destinada à implantação do novo conjunto, que devia acolher por volta de 600 famílias, não ficava longe do local onde moravam as famílias, no Bairro Planalto, já objeto de intervenção, em 1991, com a construção do conjunto Planalto II. O custo estimado do projeto era de 29 milhões de reais.

Sem recursos suficientes para custeá-lo, a PMI buscou parcerias com o governo do Estado de Minas Gerais e com o Banco Mundial (BIRD). Após vários contatos, o projeto foi inserido no Programa Estadual SOMMA.

Não foi fácil para a PMI conseguir o financiamento do Banco Mundial. O retorno dos investimentos era uma condição fundamental para o financiamento, e, por essa razão, a construção de moradias não fazia parte dos projetos financiados pelos bancos. Por outro lado, a PMI não tinha intenção de resolver o problema de maneira parcial, isto é, apenas fornecendo moradia às famílias que moravam na área de risco. A vontade da PMI era resolver totalmente o problema, o que significava, além de reassentar as famílias, promover a recuperação das precárias condições da área, através de um projeto de recuperação urbanística.

Para mostrar a seriedade da prefeitura, que assumiria a responsabilidade da construção das moradias, foi convidado a Ipatinga um representante do BIRD, a quem foi apresentado o conjunto Primeiro de Maio.

A experiência na construção de moradias populares demonstrada pela AHI foi um elemento que contribuiu para que o BIRD se convencesse de que o projeto era viável e de que os riscos de não se conseguir construir as moradias previstas eram limitados e calculados.

O projeto previa duas etapas:

- 1. construção das moradias, a cargo e sob a responsabilidade da PMI, com recursos municipais e estaduais;
- 2. reassentamento das famílias e demolição das casas da área de risco, com posterior requalificação urbanística do local, também a cargo da PMI, mas com capital do Banco Mundial.

A requalifição da área previa um novo aterro, com a recomposição da margem do Ribeirão Ipanema e a criação de uma área livre, um estacionamento e várias quadras de esporte, além de uma ampla área vazia, confinante com as construções do centro, cujo destino a PMI ainda não decidira, havendo a possibilidade de sua venda para obtenção de recursos.

A parceria formada por vários agentes dividia as contribuições: o BIRD entraria com 50% dos recursos, a maior parte dos quais destinados a intervenções de recuperação da área do centro; o Estado com 25% e a PMI com os restantes 25%, destinando estas quotas à construção de moradias.

Para atender de maneira diferente a população alvo, que se dividia entre proprietários e inquilinos, a primeira etapa era dividida em dois empreendimentos, cujas características eram bem diferentes:

- 1. construção de moradia por empreiteira;
- 2. construção de moradia por mutirão.

No primeiro, as moradias seriam construídas pela empreiteira Melo de Azevedo, que ganhara a licitação, e seriam entregues às famílias proprietárias; no segundo, as moradias seriam construídas pelos futuros proprietários (famílias que pagavam aluguel), sob a coordenação da AHI, que queria desenvolver um processo de mutirão autogerido.

É interessante notar que esse é um dos poucos casos de reassentamento de famílias ocupantes de área ilegal, em que são indenizadas, também, famílias inquilinas.

# 7.2 O projeto do conjunto habitacional e a preparação do mutirão

No mutirão, a associação desenvolveu um papel até então inédito, criando uma situação especial para satisfazer a demanda de famílias não filiadas.

Essa situação nos leva a pensar a associação mais como uma empreiteira do que como o agente comunitário que ela é, porque as famílias envolvidas se encontram numa posição de passividade e respeito em relação ao processo em que estão envolvidas, com a associação introduzindo um processo autogerido, percebido como algo alheio. O termo "alheio" é usado pelo fato de as famílias desse empreendimento não pertencerem ao movimento nem reivindicarem a autogestão como processo de construção de moradias, sendo que o processo autogerido é sempre apresentado como uma reivindicação das famílias pertencentes ao movimento.

O projeto do conjunto foi elaborado pela AD, que criou uma série de tipologias habitacionais, destinadas às famílias pela PMI, segundo o tamanho do núcleo familiar. Eram 3 as tipologias: B, C, e D, esta última uma mudança da tipologia A, posteriormente excluída.

As tipologias, basicamente, tinham sala, cozinha, banheiro, área de serviço e varanda, mas diferenciavam-se pelo número de quartos. A tipologia D tinha um quarto, e sua área era de 30 m; a B, dois, com uma área total de 60m; a C, três, com uma área total de

70m\_. As casas eram todas de um andar, com as paredes em alvenaria estrutural não armada, do sistema construtivo da Usimix. A cobertura de telha cerâmica tinha engradamento em madeira.

O conjunto, em sua totalidade, isto é, incluindo também a parte construída pela empreiteira, era bem articulado, as 565 unidades habitacionais previstas divididas em várias quadras. A parte da empreiteira abrangia um total de 23 quadras de várias dimensões, cujo desenho seguia o perfil do terreno. Essa porção do conjunto, do ponto de vista da implantação urbanística, era mais articulada do que a parte reservada à AHI, onde o terreno era plano, com apenas algumas partes marginais íngremes, dividido em uma malha de oito quadras retangulares, sobrando só um apêndice de duas quadras, que não se conformavam a esse esquema espacial, pois se localizavam na transição com a outra parte. Eram previstas, ainda, várias áreas institucionais, um campo de futebol e uma lagoa.

O terreno destinado à construção das casas via empreiteira era de 50.000 m\_, e os lotes variavam entre 150 e 225 m\_ de área. O terreno do mutirão era do mesmo tamanho, com lotes um pouco menores, variando entre 110 e 150 m .

No primeiro, era prevista, também, uma área para a construção de 20 lojas de 36 m\_, na frente de uma pequena praça, o que foi feito após a construção do conjunto.

O trabalho de preparação e organização do mutirão, feito pela associação, começou alguns meses antes do início da obra, sem a participação das famílias. A associação contactou alguns técnicos da AD para compor a assessoria técnica, mas estes, no último momento, não puderam participar. Para resolver a questão, a AHI entrou em contato com a técnica que acompanhou o mutirão Primeiro de Maio, que condicionou sua participação à vinda de um outro técnico, neste caso uma arquiteta que trabalhava na PMI e que havia trabalhado em mutirões autogeridos em São Paulo.<sup>243</sup>

# 7.3 As novas relações entre AHI e PMI e o começo da obra

Antes do começo da obra, foi feita uma avaliação dos custos globais. Várias planilhas foram redigidas e foram estudadas as práticas que seriam implementadas na obra,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup> A arquiteta Mara Gomes foi uma das fundadoras da AD que veio trabalhar na Prefeitura de Ipatinga, convidada pela diretora do planejamento Jaqueline Rosas, que fizera parte da AD e acompanhara o mutirão Novo Jardim - São Francisco.

pela equipe fixa, como compra, recebimento e controle de material. A finalidade era antecipar erros e dificuldades futuras.

As discussões mais delicadas foram quanto à compra de material. O papel estratégico da atividade levou à sua classificação em duas categorias: pequenas e grandes, as últimas necessitando de uma previsão de pagamento.

Porém, a PMI não ficou satisfeita com a medida e impôs alguns critérios que visavam articular ainda mais o processo. Ficou decidido que a associação teria a mais completa liberdade para efetuar compras até R\$1.700,00. Para compras de R\$1.700,00 a R\$25.000,00 seria obrigatória a elaboração de uma carta-convite; para compras superiores a R\$25.000,00 a licitação seria obrigatória.

De pouco serviram as várias cartas que a AHI enviou à PMI, com o objetivo de explicar o porquê da necessidade de uma maior liberdade nas compras, chegando a prometer que seria constituída uma comissão de compras, para diminuir a possibilidade de uso impróprio do dinheiro. Mas a PMI não se deixou convencer, usando um argumento que a AHI não tinha como rebater: o BIRD condicionava a liberação dos recursos para o projeto ao uso e implementação dessas práticas. Para adequar-se, a associação teve, portanto, de recorrer à ajuda da PMI para a redação das cartas-convite, uma vez que não dispunha de uma estrutura administrativa capaz de desenvolver a tarefa.

A atuação da associação ficou muito reduzida em relação aos empreendimentos precedentes, bastando pensar que havia, também, a obrigação de entregar, mensalmente, um cronograma com a previsão das despesas, para ser assinado pela PMI, que só então repassava os recursos previstos para o andamento da obra.

O âmbito no qual a associação tinha mais liberdade era o de contratação do pessoal. O sistema de trabalho utilizado foi quase uma cópia exata do usado no mutirão Primeiro de Maio, embora a associação fosse obrigada a contratar o pessoal da frente de trabalho semanal, com carteira de trabalho e com contrato de experiência. No início da obra, decidiu-se contratar trabalhadores em número um pouco além das necessidades, para se operar uma seleção entre um número significativo de profissionais, após o período de prova, baseada em critérios como experiência profissional, situação familiar e filiação à AHI. Este último, afinal, valeu mais do que os outros.

O pessoal das empreiteiras era o mesmo que tinha prestado serviço no mutirão Primeiro de Maio. Boa parte dele era filiado à associação e morava no bairro Novo Jardim.

Por um período, em vez de pegar dois ônibus, eram levados ao local de trabalho, mediante uma pequena contribuição, numa Kombi cedida pela AHI, cujo motorista morava no mesmo bairro.

Após a fase preparatória, as planilhas foram repassadas á PMI para serem avaliadas. As conclusões da PMI foram que os custos eram altos em relação aos recursos disponíveis e, por esta razão, retirou alguns dos serviços previstos, deixando sua execução para uma etapa posterior.

As fortes chuvas e as atividades de terraplanagem atrasaram o começo da obra, previsto inicialmente para outubro, adiando, assim, o cronograma físico. Na hora da execução, as atividades de terraplanagem, mais uma vez, causaram um sério problema. Por causa de cortes errados, por volta de 10 lotes foram perdidos, especialmente nas quadras 1 e 2.

Para suprir a falta do canteiro de obra, que estava sendo construído, foi colocada à disposição da obra uma escola localizada perto da área, que foi usada para reuniões e para o funcionamento de uma creche. Na cozinha da escola eram preparadas as refeições do pessoal. Uma vez pronto o canteiro de obra, a escola foi desocupada.

O espaço reservado ao canteiro de obra evidenciou, desde o começo, seus limites, especialmente no que diz respeito ao espaço destinado ao almoxarifado e aos locais para as atividades sociais.

Na tentativa de resolver esse problema foi sugerida a ocupação de uma parte dos espaços abertos, com a construção de um quiosque destinado às atividades ao ar livre. Essa hipótese foi, porém, rejeitada, argumentando-se que o quiosque poderia ser substituído pelo refeitório, mesmo para a projeção de filmes.

Os serviços foram executados por etapas, os mutirantes divididos em grupos. Alguns deles, escolhidos para serem coordenadores, passaram por um treinamento feito pela associação em reuniões semanais.

Conforme admitido pelos diretores da associação, os contatos com os mutirantes ficavam restritos às formalidades. A equipe que mantinha um contato maior com eles era a equipe social.

Assim como o contato, também o conhecimento era fragmentário: as únicas informações que a associação possuía era uma pesquisa feita pela PMI para traçar o perfil profissional dos mutirantes. É encaminhada, então, uma pesquisa mais aprofundada, com

vistas a fornecer maiores informações. Um dos seus objetivos era saber, também, o tempo de moradia na área de risco de cada núcleo familiar, averiguando-se, assim, os boatos que diziam que alguns dos mutirantes moravam na área há menos de dois anos, o que contrariava os critérios para participar do mutirão.

Esta postura da associação mereceu críticas da assessoria técnica, cujos técnicos achavam que esse trabalho era de competência da PMI.

Os acontecimentos demonstram que a associação não estava a par dos critérios usados pela PMI para a seleção das famílias. A diretoria tece algumas hipóteses. Tem-se como certo que a critério para a seleção dos mutirantes é o tamanho do núcleo familiar, consideração baseada no fato de as famílias já saberem em qual das três tipologias de casas iriam morar.

A situação agravou-se quando a associação descobriu que a falta de conhecimento não era somente da AHI, que não conhecia os mutirantes, mas que o contrário também ocorria. Para resolver essa situação constrangedora, cientes de que essa situação é anormal em um mutirão que quer se definir como de autogestão, a associação organizou um encontro, no qual apresentou suas características e atividades e sua história, organizando também uma visita aos outros mutirões.

Começa assim uma relação mais estreita entre associação e mutirantes. A associação começa a visitar as famílias desabrigadas e os mutirantes que por estarem doentes foram substituídos por voluntários.

A segurança da obra foi um outro ponto que chamou a atenção da associação e da assessoria técnica. No início da obra, havia só um vigia, contratado em uma empresa de vigilância e que trabalhava 15 horas por dia. Essa situação levantou várias críticas, quer pelo número de horas trabalhadas, quer pelo fato de que um só vigia não era suficiente, pois a obra era aberta, sem tapume ou cerca. A empresa, alertada pela associação, aumentou o próprio pessoal.

Para se definir, de uma vez por todas, as questões relativas à segurança, foi discutida a possibilidade de se fazer um seguro da obra. Não foi fácil achar uma companhia de seguros que se dispusesse a estipular um contrato desse tipo, quer pelo prazo breve da obra (oito meses), quer pelo hábito de não se fazerem seguros para a construção civil.

A questão foi resolvida pela PMI, que fez um seguro com a Marítima Seguros válido só no horário de trabalho e que permitia assegurar três pessoas por família, limitando a idade dos assegurados a 60 anos.

No dia 20 de dezembro foi empreitada a alvenaria das casas modelo. Sua execução foi acelerada por pressão da PMI, porque estava prevista para janeiro uma visita à obra do representante do BIRD, de que dependia a liberação da segunda parte dos recursos previstos.

A chuva que caiu no período complicou estas e outras atividades de tal forma que a PMI não liberou o dinheiro. Por falta de recursos, a execução da alvenaria foi interrompida, até a PMI liberar, no final de janeiro, a segunda parcela, de R\$112.000,00, após o quê a PMI deu um prazo de 15 dias para que as casas modelo fossem terminadas, a tempo da visita do BIRD, que foi adiada para fevereiro. A associação, não obstante as dificuldades, conseguiu terminar as casas no prazo previsto. No dia da visita do BIRD, as casas foram inauguradas.

No período que se seguiu à construção das casas modelo, no qual as atividades da obra entraram no ritmo desejado, surgiram discussões entre a associação e a assessoria técnica, porque esta pedia um aumento de salário para os empregados da obra, visando a estimular o aumento da produtividade. A associação, por sua vez, criticava a assessoria técnica pelos seus altos salários, baseando-se em conversas informais com alguns dos técnicos da PMI.

A liberação dos mutirantes em dias de chuva foi alvo de críticas por parte dos técnicos da área física, segundo os quais, nessas ocasiões, eles poderiam ser úteis em atividades alternativas, organizadas por técnicos sociais. A proposta, embora coerente, chocava-se com as limitações espaciais do canteiro de obra, que não comportava a quantidade de pessoas que vinham trabalhar nos dias de mutirão.

Para melhorar facilitar e organizar o gerenciamento da obra, foi sugerida pela assessoria técnica a compra de um computador. Esse pedido gerou várias discussões com a associação, que não entendia a necessidade de se ter um computador na obra. Quando a associação convenceu-se da necessidade de um computador, o debate focalizou-se na sua localização, com a associação querendo colocá-lo na sua sede, no centro. Após vários esforços, a assessoria técnica conseguiu convencer a associação, e o computador foi finalmente instalado no canteiro de obra.

O computador não resolveu totalmente os problemas no canteiro, causados pela falta de organização, especialmente num setor fundamental à correta gestão da obra, o

almoxarifado, que, pequeno, sem equipamentos básicos como mesa, arquivo e armário, não dispunha de condições para executar suas tarefas, sobretudo pela presença de pessoal não qualificado, contratado mais pela ligação com a associação que pelo perfil profissional.

Assim, práticas básicas, como controle de estoque mínimo e recebimento de material, demoraram a ser implementadas, complicando as atividades do mutirão, devido a falta de material, compra de material de baixa qualidade e compras em cima da hora.

Essa última prática, que leva à compra de material a preço elevado, além das previsões orçamentárias, alarmaram de tal forma a PMI, que controlava metodicamente as prestações de conta, que ela decidiu intervir, limitando a prática a situações de emergência.

Outro efeito dessa situação foram reclamações do pessoal contratado e das empreiteiras, quanto à falta de material e de ferramentas, situação que prejudicava o desenvolvimento das atividades.

Complicando ainda mais o relacionamento entre os vários profissionais, havia:

- 1. dificuldade no repasse de informações entre mestres de obra e apontador, o que dava margem a contestações dos profissionais contratados, principalmente na hora do pagamento dos serviços executados;
- 2. divergências quanto ao horário de funcionamento do almoxarifado em relação ao horário dos demais, embora fosse notório que as empreiteiras não tinham um horário determinado por contrato, ao contrário do pessoal contratado, cujo horário de trabalho era regulado por um relógio de ponto.

Embora a PMI houvesse examinado o projeto antes de repassá-lo à associação, com a construção das casas modelo apareceram alguns problemas, os maiores no projeto elétrico, que não foi bem entendido pelo pessoal, que o achou complicado demais. A postura do projetista, que não apareceu na obra, mesmo chamado pela associação, aumentou o tom das críticas. Foram feitas algumas alterações no projeto da instalação hidráulica.

Além das questões levantadas pelas casas modelo, surgiram, no final de fevereiro, outros problema: seria preciso adequar as fundações ao resultado da sondagem, que evidenciou um terreno argiloso. A primeira solução de projeto, um radier, foi revista pelo calculista, que o substituiu por uma sapata corrida. A solução não foi aceita pela PMI, pelos altos custos que comportaria. Foi sugerido e acatado um radier de menores dimensões.

As relações entre associação e poder público foram mais formais e com uma margem de diálogo bem menor em relação aos outros empreendimentos, devido, em parte, à presença dos organismos financiadores internacionais. A forte fiscalização exigida fez com que se desenvolvesse uma relação de subordinação da associação em relação à prefeitura.

Todas as soluções e questões encaminhadas pela AHI à PMI eram seguidas de um trabalho, elaborado pela assessoria técnica, de adequação das planilhas de custo e orçamentárias.

Tais planilhas foram o maior quebra-cabeça dos técnicos, porque, se era claro o objetivo de construir 300 moradias em oito meses, a liberação dos lotes para a construção constituía uma variável aleatória, dependendo do trabalho executado pela empresa contratada para fazer a movimentação de terra e a terraplanagem. Por isso, o cronograma era adequado mensalmente, constituindo o cronograma global uma mera referência.

Quando da liberação dos lotes, as famílias vinham para o mutirão enviadas pela PMI, o que dificultava o trabalho, porque, a cada mês chegava pessoal novo, e as equipes não amadureciam. O mutirão encontrava-se, assim, na dificil situação de recomeçar o trabalho, no aspecto social, a cada mês. Para se dar um exemplo disso, basta ver que no mês de fevereiro, após quatro meses de obra, a PMI mandou para o mutirão 80 novas famílias. A associação contestava essa prática, sem poder fazer nada para mudá-la.

Assim, ficaram crônicos os problemas de disputa dentro das equipes, consumindo boa parte das energias da associação. Problemas básicos, como a questão do uniforme de trabalho, que normalmente se resolvem após um mês ou dois de obra, repetiam-se pontualmente a cada mês, sem contar as fugas de mutirantes que não queriam trabalhar, as suspeitas de tráfico de droga e as disputas de trabalho entre quem entrou primeiro e quem entrou depois.

Ações radicais, como expulsão dos mutirantes mais rebeldes, não podiam ser tomadas, porque eram decisões de competência da PMI.

Entende-se, portanto, como o espaço de manobra da associação era reduzido ao mínimo, resultado final de uma série de compromissos assumidos no decorrer da sua história e que acabaram por determinar sua completa dependência em relação à PMI. Não se deve excluir a hipótese de que esses compromissos tenham acontecido de uma forma quase inconsciente, ou em decorrência do descaso, se pensarmos em fatos como o que aconteceu no

final de fevereiro, quando a associação pediu um encontro com a PMI para esclarecer pontos obscuros do convênio, vários meses após o inicio da obra e da assinatura do mesmo!

A configuração definitiva da assessoria técnica se deu no começo de fevereiro, determinando-se que os encarregados não fariam mais parte dela, assim como ocorrera no Primeiro de Maio, e que à equipe técnica e social seria acrescentada a assessoria jurídica de um advogado.

Pela primeira vez foi contratado um técnico de controle de qualidade, isto é, um engenheiro recém-formado, com a função de cuidar da parte qualitativa da obra, no controle dos materiais e nos processos executivos. Marcou-se um ponto importante a favor de quem concebe a habitação popular não como um produto de classe "b", mas como um produto de qualidade, comparativamente ao mercado formal. Embora não integrasse a assessoria técnica, o controle de qualidade teve uma participação estreitamente correlata com ela.

## 7.4 As atividades sociais e a construção das casas modelo

As atividades sociais eram reguladas por um projeto elaborado antes do começo da obra. Sob a coordenação do artista plástico Paulo Sézio de Carvalho, incluía uma série de atividades, divididas em oficinas e cursos, das quais participavam os mutirantes. Havia oficinas de cerâmica, papel machê, ponto cruz, crochê, corte e costura, violão, pintura em tecido e horta. As adesões concentraram-se, inicialmente, na oficina de corte e costura e de violão. A assessoria técnica apresentou a interessante proposta de construção de materiais em fibra, como caixas d'água, que resultou na criação de um projeto piloto.

Para vender parte dos trabalhos produzidos nas oficinas, foi criado um bazar, que funcionou no decorrer de toda a obra e obteve um bom sucesso entre os mutirantes.

A oficina da horta, cuja finalidade era produzir, também, parte das verduras utilizadas na cozinha, ficou parada por um tempo, à espera de definição da área para o cultivo e pela incapacidade de organizar o pessoal. Por essa razão e visando aos resultados obtidos no mutirão do Primeiro de Maio, foi proposta a contratação temporária, por um mês, do mesmo técnico. Esse contrato foi sucessivamente renovado, até quase o final da obra, e os resultados das atividades foram satisfatórios.

A participação nas oficinas se dava num sistema de revezamento, cada oficina gerenciada por um monitor, que no decorrer da obra começou a receber um salário.

Junto com as oficinas, havia uma atividade com os filhos adolescentes de mutirantes, que resultou na formação da Cooperativa de Adolescentes (COOPAD), na qual foram executados vários tipos de trabalhos sugeridos por eles.

Os cursos de treinamento da mão-de-obra tinham por objetivo principal ser profissionalizantes. Foram instituídos cursos para formação de eletricista, pedreiro, leitura de projetos, alvenaria e concreto. Alguns dos profissionais que deram esses cursos faziam parte da assessoria técnica

A equipe da cozinha, que no começo passou por alguns problemas organizacionais para se adaptar às condições do canteiro de obra, participou de um curso de alimentação oferecido por uma nutricionista, que serviu para ampliar o conhecimento e melhorar o cardápio.

Um outro curso foi criado para o uso de uma rádio, com a finalidade de se manter a comunicação dentro da obra.

Afinal, o programa social, que sofreu cortes de verbas no decorrer da obra, foi reconhecido como importante e recebeu em 1997 o prêmio programa Gestão Pública e Cidadania, patrocinado pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford.

Para divulgar notícias sobre a obra e outros acontecimentos, foi criado um jornalzinho que saía a cada final de semana. Os contatos entre mutirantes e empreiteiras eram limitados às manhãs de sábado; os que trabalhavam na frente de trabalho se encontravam também durante a semana.

O contrato das empreiteiras, semelhante ao firmado no Primeiro de Maio, ficou pronto em fevereiro. Houve um redimensionamento, não sem problemas, segundo as necessidades da obra. Foram contratados mais serventes e demitidos dois pedreiros e um encanador. O almoxarife, que não deu conta do trabalho, foi substituído por duas pessoas, contratadas por um período de teste. Por sugestão da assessoria jurídica, os trabalhadores autônomos não foram contratados.

A associação e os técnicos discutiram o projeto arquitetônico com os mutirantes, apresentando em detalhes as três tipologias habitacionais e esclarecendo que embora as

famílias soubessem a tipologia da própria habitação, a escolha da casa dependia muito do desempenho ao longo do mutirão.

Foram várias as críticas ao projeto, assim como várias foram também as sugestões para introduzir mudanças na distribuição das casas. A AHI não pôde fazer outra coisa senão encaminhá-las à PMI.

Além dos projetos, foi avaliado também o regulamento da obra. Foram sugeridas algumas mudanças, relativas ao horário de trabalho, uso do relógio de ponto e competência sobre decisões disciplinares, aceitas pela assembléia através de votação. Essa última questão foi repassada à assembléia geral, que teria a competência também sobre os casos especiais, como o de mutirantes impedidos de participar da obra por motivo de doença.

As casas modelo serviram para uma ulterior avaliação do projeto, que foi feita entre associação e coordenadores. Os protótipos não ultrapassaram os R\$8.000,00 por unidade, previstos nas planilhas; as casas construídas pela empreiteira tinham um custo previsto de R\$10.000,00. Após a construção das casas modelo, a assessoria técnica perdeu um componente, um arquiteto, que saiu para ir trabalhar em Belo Horizonte.

As sugestões e as críticas foram várias. Segundo os mutirantes, os banheiros eram muito pequenos, o tamanho das portas não permitia a passagem de móveis, os espaços eram mal divididos, principalmente na tipologia D. No lugar dos arcos previstos nas casas da tipologia B e C, foi proposta a construção de meia parede; em vez do telhado, uma laje, com o objetivo de diminuir os custos. Uma proposta veio também da assessoria técnica, que sugeriu o aumento da varanda.

Muito contestada foi a implantação do conjunto, principalmente porque ele apresentava casas geminadas. Essas críticas não foram consideradas, porque seria impossível mudar, naquele ponto da obra, a implantação.

As sugestões, antes de serem apresentadas à PMI, foram levadas à assembléia. As pessoas, divididas por grupos segundo o tipo de casa, avaliaram e votaram as propostas. As soluções votadas foram publicadas no jornalzinho e encaminhadas à PMI, que aceitou somente a mudança dos arcos.

# 7.5 Os problemas de financiamento, gerenciamento e relacionamento na obra.

No entanto, as atividades da obra, influenciadas pelo atraso da liberação dos recursos por parte da PMI, atrasaram, também, de forma que foi adiado o termo da obra por 30 dias.

Por causa de práticas, que se tornaram comuns entre as equipes, de troca do pessoal sem aviso e em relação às ordens de serviço assinadas pela coordenação, esta última decidiu reestruturar as equipes juntamente com uma reestruturação das regras de trabalho.

A prática usada para a organização do trabalho nos dias de mutirão era dividir as tarefas por equipes, que as cumprindo eram liberadas, podendo voltar para casa. O trabalho por tarefa era pensado em função do estímulo que poderia dar à produção.

Os acontecimentos, isto é, a troca de componentes para adiantar o trabalho, fez com que a prática fosse suspensa por um tempo, estabelecendo-se uma discussão entre quem era favorável e quem era contrário a ela. Afinal, foi aceita a idéia de que as tarefas seriam a solução melhor para se manter os mutirantes entusiasmados. Achou-se, porém, fundamental, sua regulamentação, que foi pensada pela associação e assessoria técnica e levada à votação pela assembléia.

As normas que regulavam esta prática eram quatro:

- 1. existem equipes que podem trabalhar por tarefa, o que não significa que todas devam trabalhar por tarefa;
- 2. a tarefa é dada como concluída após avaliação positiva de sua qualidade, feita pelo encarregado;
- 3. a tarefa determinada tem que ser cumprida, independentemente do horário;
- 4. quem determina a tarefa é a equipe técnica.

Com a nova regulamentação, os trabalhos voltaram à normalidade.

Uma avaliação das compras mostrou que a associação conseguira materiais de qualidade por um preço menor do que o praticado normalmente no mercado, o que se devia principalmente aos esforços do comprador, o mesmo do Primeiro de Maio.

Alguns problemas surgiram com a Usimix, que não entregava os blocos segundo o cronograma previsto. Por essa razão, a associação teve de se reunir com esse fornecedor,

obrigando-o a entregar o quantitativo pactuado e previsto diariamente (3.000 blocos). Para racionalizar o uso desse material, usado, principalmente, pelas empreiteiras, foi criada uma central de cortes, isto é, um lugar onde os blocos seriam trabalhados, racionalizando-se os cortes, a fim de evitar desperdícios.

A presença da PMI na obra é instituída, com a colocação de um fiscal em tempo integral. O poder público não se envolve no empreendimento além dos momentos oficiais, em que sua presença é necessária, como nas visitas de administradores, políticos ou representantes do BIRD.

O controle das prestações de contas, entregue mensalmente, é mais rígido, inaugurando-se a prática de entregar, junto com o relatório de despesa, também as notas fiscais, discriminando-as uma a uma, com nome do fornecedor, data de emissão e vencimento.

A prestação de contas é repassada, também, aos mutirantes, através da associação, que nessa ocasião se esforça para repassar todas as informações, buscando técnicas de apresentação alternativas.

Após a colocação do fiscal, são exercitadas pressões para que a obra seja concluída no mês de agosto, respeitando-se o cronograma inicial de oito meses. O termo do mutirão coincidia, de fato, com o começo das atividades de recuperação do novo centro e era necessária a desocupação da área de risco para que fossem iniciadas as atividades de recuperação previstas. O convênio previa que eventuais adiantamentos do termo da obra ficariam totalmente a cargo da PMI. Assim, esta começou a pressionar a associação, ameaçando instalar as famílias, através da Secretaria Municipal de Obras, mesmo com as casas ainda em construção, se passado o prazo do cronograma o mutirão não tivesse sido concluído. O termo último era para julho/agosto.

O que se delineava era a possibilidade de o mutirão continuar, mesmo com as famílias já morando. Discussões e avaliações na associação e assessoria técnica mostraram as dificuldades que essa solução causaria. A associação, inicialmente, adequou-se às pressões, aumentando a frente de trabalho, até então composta por doze equipes. Para baratear os custos, algumas tarefas foram repassadas da frente de trabalho aos mutirantes, no final de semana.

Dentro da AHI continuava, porém, a discussão se era certo ou não se adequar à vontade da PMI. Afinal, ficou decidido que não haveria submissão às condições impostas e que se iniciaria um diálogo para achar uma solução, necessária para reverter, também, a

posição de submissão que, de fato, a associação tinha no contrato. Tentando quebrar esses laços, a associação levantou questões de autonomia de ação.

Afinal, com uma ação compacta, a associação decidiu que os mutirantes entrariam nas casas somente quando a obra fosse concluída.

A PMI, por seu lado, continuou pedindo um ajuste do cronograma para agosto, o que foi negado, com o envio de cartas que esclareceram os motivos pelos quais a obra atrasou, lembrando, também, que pelas mesmas razões a PMI tinha suspendido, por um período, a liberação dos recursos.

Segundo a associação, a postura intransigente da PMI deve-se a lutas de poder em seu interior, que impedem uma relação construtiva. Chegou-se ao ponto de tentar mandar a associação negociar com o BIRD questões de competência da PMI, o que criaria uma situação de impasse, difícil de ser explicada.

Outro elemento que evidencia a postura pouco clara da PMI é a inexistência de atas das reuniões feitas com a PMI, uma praxe que se perdeu nesse período. A associação decidiu não participar das reuniões enquanto não se voltasse ao uso dessa prática.

Em meados de abril, apareceram na obra, junto com novos mutirantes mandados pela PMI, alguns que haviam sido excluídos pela PMI nos meses anteriores, por não participarem das atividades. Diante dessa situação de difícil solução, a associação resolveu passar para as assistentes sociais da PMI, que cuidavam dos casos mais difíceis, a solução do problema.

As atividades sociais continuaram introduzindo novas oficinas, como flauta e teclado. Na horta, a contratação do técnico da PMI deslanchou a produção. Pensou-se, também, num trabalho de piscicultura na pequena lagoa localizada dentro da área do conjunto, idéia que não chegou a se concretizar, e numa criação de cabras com a colaboração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), que colocaria alguns estagiários à disposição desse projeto,.

Para cuidar da limpeza da área foi organizada também uma equipe.

Nessa época, descobriu-se que alguns mutirantes possuíam terrenos, e eles foram, então, excluídos. Agravando o clima, havia, também, a postura da empresa contratada pela PMI para a movimentação de terra e terraplanagem, que executou a maior parte dos seus trabalhos sem interpelar a associação. Aconteceram, assim, situações que a associação teve de assumir passivamente, ou quase, como cortes errados de taludes e platôs, com consequente

perda de lotes; atividades que afetavam a lagoa, pondo em risco as casas já construídas; corte de várias árvores plantadas pelos mutirantes e o esgotamento total da lagoa, que se revelou mais uma ameaça, porque afinal não foi executado.

O caso da quadra quatro é exemplar. Essa quadra, dividida em platôs, era de difícil acesso, o que complicava a entrega do material, que foi transportado sem a ajuda da empreiteira, embora esta dispusesse de máquinas que poderiam ajudar a associação.

Por essa questão, que gerou várias dificuldades, a associação pediu à prefeitura que liberasse, de uma vez por todas, os lotes faltantes, em troca da promessa de que a obra ficaria pronta em setembro.

A aceitação da proposta pela PMI fez com que o cronograma da obra fosse aumentado em dois meses, o que significava uma adequação também do cronograma da obra do novo centro.

As outras atividades sociais estavam dando certo, embora houvesse uma permanente insatisfação dos mutirantes que não participavam das oficinas, que consideravam essas atividades inúteis ou prejudiciais ao andamento da obra. Nos últimos meses do mutirão, teve início um curso de locutor e de liderança, este último repetido também pelos coordenadores de núcleo.

Com o escopo de tornar o ambiente de trabalho mais agradável, foram instaladas na obra várias caixas de som, para oferecer música aos trabalhadores. Esse serviço foi executado por uma empresa contratada, e os custos foram menores que o previsto nas planilhas. Essa economia permitiu melhorar o salário dos monitores dos outros cursos.

No final do mês de junho, o mutirão expôs, por uma semana, nas dependências da PMI, os trabalhos produzidos nas oficinas e nos cursos.

Do lado da obra, não melhoraram as relações entre as equipes, cujo rendimento apresentava significativas diferenças, sendo algumas compostas inteiramente por mulheres ou por gente idosa. A divisão das equipes por tarefas trazia mais uma complicação: trabalhando sempre com a mesma tarefa, as equipes se especializavam e aumentavam a produtividade. Fazia-se necessário, então, uma avaliação periódica da assessoria técnica, para redimensionar as tarefas, segundo os novos índices de produção, o que não foi feito. Assim, parte das equipes acabava no sábado a tarefa que era dada para o final de semana.

Outra solução possível era a distribuição de uma tarefa para o sábado e outra para o domingo, mas isso implicaria um trabalho maior da assessoria técnica, obrigando-a a fazer a avaliação das performance das equipes no sábado à noite.

Vários mutirantes, mais sensíveis a essa questão, reclamaram e quiseram trocar de equipe. Para não ferir a sensibilidade dos mutirantes, a associação agiu com muita cautela, criando um calendário de folgas para as equipes.

No que diz respeito a faltas, a associação mantinha um controle de cada mutirante e criou um calendário, dando prazo até o final de julho para as pessoas compensarem as horas de trabalho que deviam, caso contrário seriam excluídas das atividades. A associação permitia que essas horas fossem pagas em qualquer momento dentro do horário de trabalho, até voluntários que doassem as próprias horas.

# 7.6 A distribuição das casas e a conclusão do mutirão

Os mutirantes foram também informados que para a escolha final das casas seria adotado um processo particular. Foi apresentado um *lay-out* do conjunto, dando-se às famílias a possibilidade de optar por duas casas. Havendo mais de um interessado para uma mesma casa seriam utilizados critérios como cartão de ponto e frequência.

Uma consideração particular era dada também aos idosos, deficientes físicos e doentes, reservando-se para eles as casas de acesso mais fácil.

No começo de maio, a assessoria técnica divulgou as planilhas finais da obra. As críticas dos trabalhadores da frente de trabalho semanal evidenciaram falhas no planejamento da obra, como falta de material, principalmente para o engradamento e a cobertura, que levaram à consideração da hipótese de se comprar em grande quantidade, eliminando-se, de uma vez, o problema da falta de material.

Foram compradas as telhas, a madeira e as esquadrias. A assessoria técnica, com a ajuda do comprador, orçou várias marcas de janelas e a escolha foi feita pela associação, que privilegiou uma marca, que segundo a assessoria técnica e o comprador não tinha a melhor relação custo/qualidade. As críticas e discussões levaram a associação a demitir o comprador e o arquiteto que acompanhava a obra.

Esse foi um acontecimento significativo na história dos mutirões habitacionais de Ipatinga, porque foi a primeira vez que a AHI demitiu um técnico. Consideramos esse acontecimento o ponto final de alguns fatos reveladores da incompatibilidade entre AHI e técnicos, que cresceu de tal forma que não foi mais possível continuar uma relação de trabalho. O técnico foi substituído pelo controlador de qualidade nos últimos meses da obra.

Essa solução aconteceu num momento de fortes críticas do pessoal contratado e das empreiteiras sobre a organização do almoxarifado e a atuação do almoxarife. A origem de tudo era o uso indevido das ferramentas e do material da obra. As empreiteiras chegaram ao ponto de segurar o material para garantir uma frente de trabalho. Mas a insatisfação maior era com a assessoria técnica, e talvez tenha sido esta a ocasião que a associação esperava para tomar a atitude de dispensar o técnico. Uma vez dispensado o técnico, foi dispensada também parte do pessoal contratado.

As insatisfações das empreiteiras eram duas:

- 1. a assessoria técnica, a par do que estava acontecendo, ameaçou descontar na folha de pagamento o uso das ferramentas que as empreiteiras usavam e que eram da associação;
- 2. avaliações díspares sobre a qualidade da execução de alguns trabalhos, tarefa que ficava a cargo da assessoria técnica e do mestre de obra.

No começo do mês de julho, as fundações estavam sendo acabadas e havia 127 casas com cobertura pronta, não obstante a entrega da madeira fosse lenta e atrasasse com frequência.

Nesse mês surge para a AHI uma nova ocasião de empreendimento, a construção de uma escola e de um centro de saúde no Bairro do Planalto II. No mesmo mês, é programada uma data para a inauguração do conjunto. A vizinhança, que por um tempo ficou apenas assistindo à construção, apresentou duas faixas em que manifestava satisfação pela construção do conjunto e propôs a organização de uma festa para receber os novos moradores.

A inauguração foi marcada inicialmente para o dia 18 de outubro, transferida depois para o dia 19, quando foram entregues as chaves das casas.

Dois itens foram empecilhos para a entrega das casas: a cobertura e as esquadrias. As telhas e a madeira da cobertura chegaram aos poucos, especialmente a madeira. Devido a alguns pagamentos atrasados, o fornecedor, em represália à associação, segurou o material.

As esquadrias demonstraram o que a assessoria técnica previra, isto é, uma limitada capacidade de produção da fábrica e um produto que necessitava de um controle rígido de qualidade na hora do seu recebimento. Foi assim que uma parte desse material foi devolvido, caso de todas as janelas da cozinha. A última entrega, a das portas, ocorreu no final de outubro.

As atividades foram concluídas com absoluta necessidade de se economizar os mínimos recursos. Para dar alguns exemplos, a energia elétrica do canteiro de obra foi puxada dos relógios de várias casas, mudando-se de uma para outra quando a marcação aproximavase dos 30 kwh, limite a partir do qual a companhia elétrica cobraria uma taxa maior. O uso do telefone era restrito às questões da obra.

Os últimos contratados foram demitidos no começo de outubro; a outra metade, no decorrer do mês.

A escolha das casas foi ratificada numa assembléia. No decorrer do processo havia boatos de invasão das casas, que se revelaram infundados. Foram apresentados alguns abaixo assinados pedindo a anulação da distribuição das casas, cujo único efeito foi gerar um pouco de confusão, nada mais.

Para permitir a instalação das famílias, técnicos do Departamento de Habitação (DEHAB) fizeram uma visita a todas as casas e deram a liberação para a mudança, que foi organizada por quadra, com ajuda da PMI para as famílias mais carentes.

As famílias puderam, assim, entrar tranquilamente nas próprias casas.

A conclusão da obra foi festejada em várias ocasiões. Afinal, a associação deixou um projeto de urbanização da área verde do conjunto que previa jardins com bancos de madeira e uma ponte do mesmo material.

Uma avaliação posterior, de um técnico da PMI, evidencia que nesses empreendimentos economias feitas serviram como compensação para alguns itens que extrapolaram as previsões.

"...I hold that orthodoxy is the death of knowledge, since the growth os knowledge depends entirely on the existence of disagreement."

K. Popper

### 8. Análises e considerações finais

# 8.1 Os pressupostos e as condicionantes favoráveis ao nascimento do processo de autogestão em Ipatinga

O processo de autogestão em Ipatinga foi, do ponto de vista histórico, influenciado e impulsionado pelos movimentos sociais da década de 80, iniciados com o processo de abertura política que resultou no restabelecimento da normalidade institucional no país. Além desses condicionantes históricos mais gerais, o processo de Ipatinga foi estimulado por fatores políticos, sociais e econômicas mais específicos, quais sejam:

- a) do ponto de vista político:
- a eleição da primeira administração de esquerda da cidade, tornando possível a criação e priorização de políticas sociais inovadoras e, em alguns aspectos, corajosas;
- a continuidade da administração do PT por três mandatos consecutivos, propiciando um tempo suficiente para que as políticas pudessem ser testadas, avaliadas e, se fosse o caso, corrigidas;
- coincidências políticas que permitiram manter apoios e alianças com centros políticos nevrálgicos do país, primeiramente com São Paulo (governo Luíza Erundina) e em seguida com Belo Horizonte (governos da Frente Popular).
  - b) do ponto de vista social:
- a forte presença operária, por causa da USIMINAS, influindo decisivamente na eleição de uma administração de esquerda;
- a forte presença sindical.
  - c) do ponto de vista econômico:
- o poder arrecadador do município, que o colocava como um dos primeiros em Minas Gerais;
- a privatização da Usina, que pôs fim à parceria com a administração municipal para a implantação de projetos sociais.

### 8.1.1 O começo do processo e os elementos marcantes

Pelo que se viu no decorrer deste trabalho, pode-se depreender que o movimento habitacional em Ipatinga possui três características marcantes:

- 1. uma forte participação popular;
- 2. o apoio de um partido político, o PT;
- 3. o apoio da Igreja católica.

Dessas características, a segunda é, a nosso ver, a mais significativa, porque, ao assumir a prefeitura de Ipatinga, o PT foi, ao mesmo tempo, o potencializador e o limite maior do movimento habitacional e da experiência com a autogestão que se desenvolveu naquela cidade. E isso porque o movimento habitacional que ali existia (e que fora organizado pelo PT) participou da formação, constituição e execução do projeto de autogestão posto em prática pelo governo municipal. Com isso, incorporou ao projeto a experiência — de associados e líderes comunitários — adquirida no mutirão Nova Conquista, que teve início quando o PT não era ainda governo; essa experiência acabou por se constituir no ponto de partida das ações de todo o movimento habitacional subsequente. A experiência de Nova Conquista possuiu características mais condizentes com o sentido do termo autogestão, pois foi uma ação autônoma, conduzida por uma parte da sociedade, num processo de auto organização, no qual não estava presente, direta ou indiretamente, o poder público. Foi uma forma de gestão da qual todos participavam, através de comissões, e em que todos arcavam com as dificuldades que surgissem. Embora essa experiência, no seu final, tenha recebido ajuda da Prefeitura, isso não diminui seus méritos e a sua autenticidade como processo de auto organização social. É necessário ressaltar que o apoio da Igreja ao movimento — que foi significativo na experiência de Nova Conquista, principalmente em termos de recursos humanos — foi diminuindo ao longo do tempo, até que, com a constituição da AHI, cessou de vez.

Na constituição do processo de autogestão de Ipatinga, as relações entre o movimento e a prefeitura eram estreitas, com uma troca contínua de informações e um trabalho lado a lado. Inicialmente, os agentes públicos e o movimento se relacionavam sem

vícios e preconceitos; com o tempo, surgem problemas nessa relação, derivados talvez das diferenças de *status* político entre mutirantes e agentes públicos.

A construção de moradias populares através de projetos autogeridos foi possível, também, pela presença de técnicos que haviam trabalhado em programas que utilizavam a autogestão em projetos de desenvolvimento comunitários. Isso não significa, porém, que a prefeitura não tenha considerado a idéia de construir habitações através de empreiteiras. Paralelamente ao primeiro mutirão (Novo Jardim - São Francisco), a prefeitura desenvolveu — via empreiteiras — a construção de um conjunto de 366 unidades, localizado perto do centro. Entretanto, como política habitacional, a prefeitura deu prioridade à produção de moradias através do sistema de mutirão autogerido, uma vez que essa era uma reivindicação do próprio movimento habitacional.

Uma questão relevante que transpareceu no decorrer do levantamento de dados diz respeito às origens do movimento habitacional em Ipatinga, o qual culminou na experiência de autogestão patrocinada pelo governo petista. As entrevistas revelaram que o movimento foi uma espécie de efeito de "onda longa" do Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODECOM), capitaneado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do governo de Minas Gerais. Na década de 80, o PRODECOM abrigou inúmeros técnicos militantes de partidos de esquerda, que se valeram da chamada "abertura política" para implantar programas de interesse social junto a comunidades carentes. Esses técnicos adquiriram uma boa experiência em organização comunitária e vários deles se engajaram no apoio técnico ao governo petista de Ipatinga, ajudando na montagem dos mutirões autogeridos. A nosso ver, Ipatinga teve uma âncora muito mais forte na experiência do PRODECOM do que na experiência de São Paulo, como se acreditava até então.

Embora todos os pressupostos da experiência de autogestão em Ipatinga levassem a crer na constituição de um movimento habitacional com características sólidas e duradouras, a realidade foi outra. Os primeiros passos já demonstravam que o movimento avançava sem se importar em criar as condições necessárias à própria continuação, parecendo uma experimentação cuja continuidade dependia de permanentes exames sobre os resultados obtidos, sem, portanto, ser assimilada como uma prática alternativa (ou modelo) de produção habitacional. Isso se constituirá no elemento crítico do processo, pois, se de um lado o movimento perdia a visão de continuidade da experiência, resultando em um horizonte temporal limitado ao singular empreendimento, do outro lado, o posterior exame e avaliação dos resultados permitia aprimoramentos, sem que a Prefeitura se expusesse demasiadamente

aos riscos políticos de um eventual fracasso. Não havendo um modelo rígido a ser seguido, a Prefeitura teria mais área de manobra nas suas intervenções: apoiando quando conveniente e se distanciando, se necessário.

Os elementos que nos levam a fazer essas considerações são dois:

- 1. a falta de um fundo que permitisse à prefeitura se comprometer com um continuado e consistente apoio financeiro às iniciativas da Associação Habitacional de Ipatinga;
- 2. a falta de uma política que articulasse, através de um programa, os objetivos e as metas com as práticas e os processos de produção de habitações de interesse social.

Sem essas duas condições, o arco temporal da experiência reduzia-se, mantendo-se ligado a condições menos previsíveis e controláveis, como disponibilidade orçamentária e vontade política.

Esses elementos servem para explicar, também, porque a experiência com a autogestão em Ipatinga tem sido constituída por empreendimentos distribuídos seqüencialmente no tempo, um após o outro, sem que dois mutirões se realizem simultaneamente.

### 8.1.2 A adoção do modelo

Outra crítica que se pode fazer à experiência da autogestão em Ipatinga diz respeito à tentativa de "adoção" de um modelo exógeno, como o de São Paulo. Essa "adoção" é um elemento que nos permite analisar as peculiaridades da experiência. Parece que em Ipatinga foi feita uma introdução formal de um modelo que, uma vez colocado em prática, nunca foi executado por inteiro. A tentativa de adoção do modelo de São Paulo significou ignorar a história do próprio movimento habitacional em Ipatinga, forçando a comunidade a se adequar a algo alheio e estranho a ela. A escolha do modelo paulista pode ser vista como meramente instrumental: a finalidade principal não seria sua assimilação global, mas parcial, através da introdução de práticas bem sucedidas, com o intento de reduzir os riscos existentes na criação, implementação e prática da autogestão. Com isso pensava-se obter maior eficácia nos empreendimentos.

As evidências que nos levaram a essas conclusões foram:

- 1- falta de estudos e análises objetivas quanto à adequação do modelo às características e peculiaridades do contexto;
- 2- a delegação da introdução e implementação do modelo a um agente externo, isto é, à assessoria técnica

Tais evidências levam à conclusão de que os dois atores locais (AHI e PMI) supunham que o processo pudesse sofrer uma adequação no decorrer da sua implementação, na crença de que as práticas locais já testadas (Nova Conquista) garantiriam *a priori* um resultado positivo. A contribuição de São Paulo seria, portanto, a mera introdução de práticas de gerenciamento de mutirões.

Assim podemos afirmar que a presença de um agente externo, como foi a AD, e a importação de práticas de racionalização do processo de construção de moradias populares usadas em São Paulo serviu, quer para o movimento habitacional de Ipatinga, quer pela PMI, para consagrar, de uma vez por todas, o processo de autogestão como uma propaganda do que vinha acontecendo em São Paulo.

### 8.2 A autogestão e os atores envolvidos no processo

### 8.2.1 A Assessoria Técnica

O processo autogerido de produção de moradias para a população de baixa renda necessita, basicamente, de três agentes: 1) o poder público, que atua como facililitador do empreendimento, viabilizando áreas físicas, infraestrutura urbana e recursos financeiros (reembolsáveis ou não); 2) uma associação dos interessados, que atua na organização política da comunidade para fazer suas reivindicações e para conduzir autonomamente os empreendimentos que conseguir viabilizar; 3) uma assessoria para dar apoio técnico ao empreendimento e para subsidiar os associados com os elementos técnicos necessários às suas decisões.

Para entender o papel da assessoria técnica em Ipatinga é necessário entender o seu relacionamento com a associação, que não foi fácil, desde o começo. Basta lembrar como a associação manifestou, no começo da experiência com a AD, seu desejo de ter uma assessoria composta de técnicos "locais", isto é, técnicos que fossem ligados de alguma forma ao

movimento habitacional de Ipatinga. O que fez com que a associação optasse pela AD foi a inexistência desses técnicos.

Podemos observar, portanto, que a associação já tinha as idéias formadas de como o processo deveria ser conduzido e qual deveria ser o papel da assessoria técnica. O caráter atuante da associação, ditado pela presença de líderes fortes, certamente levaria à determinação autônoma de decisões fundamentais, nas quais a assessoria técnica não teria ingerência.

As relações associação/assessoria foram, portanto, reguladas nessa base e pode-se afirmar com uma boa margem de segurança que nunca houve de fato uma parceria entre elas, mas uma relação de dependência ou subordinação da segunda à primeira.

O efeito que esse tipo de relação teve no processo foi o de frear o deslanchamento do modelo de autogestão, que acabou por ser produzido lentamente, através de um processo de adequação ao longo do desenvolvimento da experiência, baseado em ajustes e soluções dos problemas encontrados, e ditado pela conjuntura do momento.

Os ajustes trouxeram dois efeitos: de um lado, dificultaram o processo por causa da sua característica de improvisação; do outro lado, permitiram criar e adotar soluções novas, nunca testadas e que revelaram duas particularidades do processo de autogestão:

- 1. não possuir limites à criatividade;
- 2. ter flexibilidade de adequação ao contexto, mesmo com espaços de manobra cada vez mais reduzidos.

O caráter da associação foi, portanto, um condicionante que influenciou o processo e, de certa forma, dificultou o trabalho da assessoria técnica. Nas entrevistas feitas com os técnicos que acompanharam os mutirões, parece evidente a dificuldade que eles tiveram de fazer com que a associação entendesse os efeitos e as implicações de determinadas decisões tomadas autonomamente, sem uma troca de opiniões com a assessoria técnica. Assim, o processo de compartilhamento das experiências entre assessoria técnica e associação foi muito limitado.

Há de se mencionar, também, a atitude da assessoria técnica em deixar que os acontecimentos evoluíssem nesse sentido, principalmente porque sua presença como grupo ou equipe foi se diluindo ao longo do primeiro mutirão, até não ser mais sentida, a não ser na

pessoa do próprio técnico residente, que pouco pôde fazer — frente à associação — e sem o apoio da AD.

No papel da assessoria técnica evidenciou-se uma diferença substancial entre a experiência de São Paulo e a experiência de Ipatinga, em que ela assumiu um papel marginal, limitando-se a desenvolver suas atividades técnicas.

O processo de autogestão em Ipatinga perdeu esse ator, que na experiência de São Paulo caracterizava-se por ter uma história própria, parte integrante da história do movimento habitacional, com uma participação no processo apenas formalmente subordinada ao agente comunitário, pois em realidade participava como co-autor da política habitacional, dividindo as responsabilidades e atuando como parceiro do agente comunitário, pelo qual era contratada.

Essa mudança foi fruto da história peculiar de Ipatinga, onde o movimento habitacional originalmente se constituiu sem a presença de técnicos que atuassem como coadjuvantes da população nas suas lutas por moradia. Isso pode ter ocasionado um certo empobrecimento da experiência de Ipatinga, uma vez que ela ficou limitada ao território de ação de apenas dois agentes: associação e prefeitura.

A falta de um terceiro ator reduz e simplifica o debate e elimina a possibilidade de que surja um enfoque alternativo e peculiar sobre as questões debatidas. No caso de São Paulo, a presença do terceiro agente — a assessoria técnica — foi muito significativa, por acrescentar maior força à ação e às reivindicações políticas do movimento habitacional. A assessoria técnica de Ipatinga foi, ao contrário, um grupo de técnicos reunidos pela associação, segundo vários critérios, entre os quais prevaleceram o da militância política e o do compartilhamento de idéias de esquerda e de justiça social. Entretanto, esses técnicos não estavam engajados no movimento que já estava em curso em Ipatinga; o que eles de fato colocavam à disposição do movimento era o próprio conhecimento técnico específico, e em vários casos um conhecimento acadêmico, recurso que a associação não possuía.

É necessário ressaltar que a maior parte desses técnicos estava enfrentando a experiência do mutirão pela primeira vez; por isso sentiam a necessidade de introduzir uma nova variável no sistema: estudar, conhecer e aprimorar o processo de autogestão, suas características e peculiaridades. Essa variável trazia consigo uma margem de risco, pois era a primeira vez que aqueles técnicos implementavam e controlavam certas práticas. Os riscos

seriam certamente reduzidos se as práticas fossem implementadas por uma equipe que já possuísse a devida experiência.

No caso de Ipatinga parece que a associação tinha consciência disso e atuou no sentido de assumir esse risco, em troca de maior liberdade e maior domínio do processo (o que, certamente, não aconteceu em São Paulo).

Assim, o caráter da assessoria técnica é, em Ipatinga, redimensionado e encaixado num espaço cujos limites são determinados pela associação e caracterizado pela subordinação, a ela, da assessoria técnica. Tal subordinação só foi possível porque se tratava de técnicos sem experiência anterior e que, por isso mesmo, não tinham condição de manipular o discurso técnico para fazer valer suas opiniões e assim dominar politicamente o processo. Com técnicos que já tivessem passado por outras experiências de autogestão, uma subordinação à associação ficaria mais difícil.

É interessante resgatar como a postura de subordinação da assessoria técnica à associação se desenvolveu ao longo dos três mutirões. Passamos, então, à análise dessa evolução.

No primeiro mutirão, a assessoria técnica entrou, oficialmente, com a mesma postura adotada em São Paulo, isto é, dominando técnica e politicamente o processo. Com o tempo, a sua presença dilui-se de tal forma que quase desaparece, deixando na obra apenas o técnico residente. Essa evolução dos acontecimentos fez com que toda a obra ficasse nas mãos da associação, que em vários momentos, especialmente naqueles em que era preciso tomar decisões estratégicas, seguia apenas a vontade dos líderes. Em muitos casos, a decisão — mesmo que fosse de caráter técnico — não estava de acordo com o sugerido pelos técnicos.

Essa situação era conveniente para a associação, pois ela se fortalecia junto ao poder público, que participava de maneira indireta nos empreendimentos.

No segundo mutirão, que começou na segunda administração do PT, a AD acaba por se retirar, sendo substituída por uma assessoria composta de técnicos escolhidos e contratados diretamente pela associação. Essa assessoria era composta de técnicos que nunca tinham trabalhado em mutirão. É importante ressaltar que nesse segundo mutirão o tempo da obra dobrou por falta de recursos, o que, de certa forma, neutralizou a possibilidade de eventuais prejuízos decorrentes da inexperiência dos técnicos. Ao final, o atraso na obra revelou-se benéfico, quer para a associação, quer para a assessoria técnica, pois ambas tiveram tempo para afinarem suas práticas, o que foi decisivo para o sucesso do mutirão.

Além do tempo, a postura dos técnicos foi muito importante nesse caso, principalmente porque o técnico que acompanhou o mutirão conseguiu fazer valer as próprias opiniões sem entrar em colisão com as lideranças da associação. Parece que isso foi possível porque a associação passou por uma crise durante a obra, o que teve como consequência um relaxamento sobre o controle do mutirão.

É importante abrir aqui um parêntese para evidenciar o alcance da experiência desse mutirão. O técnico que acompanhou a obra era de Belo Horizonte e, uma vez terminado o seu serviço, voltou para a capital mineira, onde estavam se iniciando diversas experiências desse tipo. Foi então convidado para assessorar e coordenar algumas dessas experiências. Sua vivência amadurecida em Ipatinga foi fundamental em mutirões de Belo Horizonte, como o Conjunto Havaí (36 unidades habitacionais), o Residencial Villaregia (23 unidades habitacionais), o Residencial Asca (202 unidades habitacionais) e o Serrano (quase 300 unidades habitacionais). Os dois primeiros já estão concluídos, o Residencial Asca prestes a ser concluído e o Serrano em andamento.

Voltando à experiência do segundo mutirão em Ipatinga, podemos afirmar que os acontecimentos nele ocorridos redimensionaram o campo de ação da associação: foi dada mais liberdade e autonomia de decisões ao técnico residente, as quais eram tomadas em conjunto com a associação, através de um diálogo franco e aberto. Tal atitude foi fundamental para o sucesso desse mutirão, que se revelou uma experiência fértil, de onde saíram soluções novas e significativas que marcaram a experiência com a autogestão em Ipatinga. Essas soluções serão tratadas mais adiante.

No terceiro mutirão, a história mudou novamente. A associação não conseguiu formar uma assessoria técnica própria e para não comprometer o empreendimento fez uma contratação de técnicos, no último momento. Por essa razão, voltou a contratar o técnico que havia acompanhado o segundo mutirão, que, por sua vez, vinculou a própria participação à vinda de um outro técnico a ser por ele indicado.

O resultado, pensando bem, era previsível, pois este último técnico já tinha experiência com mutirões autogeridos, tendo acompanhado alguns deles em São Paulo: ocorreu o choque de duas visões e de dois modos de fazer, um choque que se caracterizou por uma constante colisão entre técnicos e associação, com esta última tentando reduzir a participação dos componentes da assessoria técnica aos aspectos meramente técnicos; e os técnicos, de outro lado, não querendo se submeter à vontade da associação, denunciando freqüentemente aos filiados a postura que eles julgavam errada e os maus hábitos da

associação. Por fim, a situação tornou-se insustentável e a associação demitiu os técnicos numa ação que selou, de uma vez por todas, o papel de marginalidade e de subordinação da assessoria técnica ao processo.

#### 8.2.2 A Associação Habitacional de Ipatinga e a Prefeitura Municipal de Ipatinga

Há claros indícios de que as dificuldades surgidas com a assessoria técnica foram decorrentes do tipo de relacionamento que se desenvolveu entre a PMI e a AHI . Por essa razão, trataremos conjuntamente esses dois principais agentes do processo, na tentativa de elucidar o modo como as relações entre eles se desenvolvem nos diversos empreendimentos. Nem seria possível tratar em separado a PMI e a AHI quando se fala da experiência com a autogestão em Ipatinga, porque esses dois agentes, na verdade, atuaram como se fossem um só, como ficou demonstrado no decorrer desta dissertação.

Uma análise que tratasse os dois agentes como duas instâncias de atuação independentes não seria fiel ao processo e aos acontecimentos ocorridos, o que nos induz a preservar um olhar da experiência na sua totalidade histórica. É com esse olhar que identificamos três tipos de relações, cada um peculiar em cada empreendimento, mas que exprimem um processo evolutivo que levará à dependência da associação em relação ao poder público.

Trataremos, portanto, de identificar os fatores que determinaram essa relação de dependência, evidenciando que são o resultado combinado de mudanças nos atores e no contexto sócio-político e econômico. Os fatores que influenciaram as relações entre a PMI e a AHI no mutirão Novo Jardim - São Francisco são, a nosso ver:

- novidade da experiência com autogestão;
- ligações político-partidárias entre a AHI e a PMI;
- inexperiência/aprimoramento de todos os atores envolvidos;
- deficiência de recursos técnicos por parte da PMI.

Nesse mutirão, as relações entre associação e PMI caracterizam-se como sendo de abertura e de contínuas trocas e contatos. Essas trocas e esses contatos aconteciam mais entre a diretoria da associação e o poder público (representado pela coordenadora da CHI), o

prefeito e o vice-prefeito. O relacionamento desenvolveu-se formal e informalmente, nas reuniões da associação ou em encontros que aconteciam nas salas da prefeitura. Tais encontros eram mais freqüentes entre o presidente da associação e os administradores municipais, e eram facilitados pelas ligações que o presidente tinha na PMI. Algumas vezes, as reuniões tinham um caráter deliberativo, e eram decididas questões delicadas como, por exemplo, o uso de recursos financeiros. Essas decisões eram posteriormente acolhidas, sem maiores discussões, pelo restante dos diretores da AHI.

O que também contribuiu para que se instalassem esses contatos informais/formais entre a PMI e a AHI foi o fato de a PMI não ter uma estrutura adaptada para exercer uma fiscalização nas obras, fazendo-a "à distância", através da análise das prestações de conta entregues pela associação ou através desses contatos informais.

No segundo mutirão, este padrão se modificou, devido a vários fatores, como:

- eleição do novo prefeito;
- eleição de diretores da associação para o cargo de vereador;
- eleição da diretoria da associação;
- contratação, pela PMI, de parte do pessoal da associação;
- recomposição das estruturas da prefeitura, particularmente no que diz respeito à competência em matéria de habitação;
- contratação, pela Prefeitura, do recém-eleito segundo presidente da AHI;
- falta de recursos financeiros.

Com todos esses fatores interagindo, o relacionamento da associação com a prefeitura passou a ter um caráter simbiótico, gozando do apoio do novo prefeito e tendo dois vereadores a representá-la na Câmara Municipal. Entretanto, essa relação de simbiose leva a um desequilíbrio nas relações internas da associação, propiciadas pela ação conduzida por parte dos vereadores, especialmente pelo seu ex-presidente Saulo Manoel, que eleito vereador continua mantendo o peso e sua presença dentro da associação, participando das várias reuniões da diretoria, opinando e sugerindo estratégias de ação. É assim que se começa a delinear uma dependência da associação em relação à figura do vereador, dependência essa justificada pela idéia de que era preciso aumentar o peso político da associação dentro da PMI e favorecida pelo fato de que o presidente que substituiu Saulo Manoel era seu amigo pessoal.

Esse foi, a nosso ver, um grande erro que a associação cometeu, deixando-se ficar à mercê do vereador, o se que revelou contraproducente no terceiro empreendimento.

Voltando à análise dessa relação de dependência, é também importante evidenciar como aconteceu o deslocamento do centro de decisão, que passou da diretoria da AHI para o gabinete do vereador Saulo Manoel. Assim se repetiu o que acontecera no primeiro mutirão, em que várias decisões eram tomadas nas salas da PMI, mas de uma forma menos aberta, tanto que as denúncias feitas por uma parte dos diretores geraram uma crise de credibilidade da diretoria. Tal crise foi contida por ingerência do próprio prefeito, que pressionou a associação a resolver a situação, sem, porém, resolver seus conflitos, evitando o surgimento de um debate interno que poderia ter significado um avanço na direção da democratização da diretoria e da associação como um todo.

No terceiro mutirão, o padrão de relações se modifica, devido aos seguintes fatores:

- o retorno de Chico Ferramenta à prefeitura, como prefeito;
- a natureza dos agentes financiadores envolvidos no projeto;
- as características do empreendimento;
- a presença de uma nova diretoria na associação.

Nesse terceiro mutirão, as relações ficaram tão formais que a AHI parece mais um braço da administração municipal do que uma associação independente, representante do movimento habitacional.

O atendimento à demanda habitacional incluiu famílias que não eram filiadas à associação, o que faz com que a PMI encare esse empreendimento como se encarasse uma empreiteira. Essa formalidade, em alguns momentos exagerada, provocou atritos entre associação e PMI.

Com esse mutirão, a dependência da associação em relação ao poder público chega a seu ápice.

#### Assim como nos relata Libânio:

"O terceiro mutirão que a Associação fez já foi vinculado à retirada das pessoas da área central; o terceiro mutirão, que é o mutirão do Planalto, já não entra para atender os interessados do movimento. A Associação entra como prestadora de serviço de construção de casas, tanto que ela não colocou nenhum dos filiados dela nesse mutirão. O terceiro mutirão foi encomenda da PMI, onde a alternativa era entregar para a Associação contratar uma

empreiteira para fazer. Nós contratamos a Associação como empreiteira para produzir as casas [...] a autogestão entra como mecanismo de facilitação da produção, porque não foi feita nenhuma casa por associado."(Libânio, 1999/2)

No final do mutirão, a associação, com seu poder político diminuído e esquecendo as próprias bases, encontra-se na situação de depender totalmente das decisões vindas da PMI, tendo condicionado a própria sobrevivência, isto é, o pagamento do próprio custeio, à formalização de convênios com a PMI.

Assim, a associação é condicionada a aceitar qualquer tipo de proposta. É por essa razão que aceita a construção de uma escola no Bairro Planalto, perto do conjunto que foi construído para reassentar as famílias da área de risco do centro da cidade.

Pode-se dizer que os erros principais da associação foram:

- 1. ligar a própria sorte à de políticos, virando refém dessa situação, por não poder adotar determinadas estratégias (como, por exemplo, proceder a invasões ou a ameaças de invasões) para não prejudicar a imagem dos políticos a ela ligados;
- 2. não ter uma troca de líderes dentro da diretoria, mas simplesmente uma troca de cargos entre os mesmos diretores;
- 3. não ter aberto canais que possibilitassem debates internos, os quais permitiriam uma renovação das suas estruturas, estratégias e da sua política. Ao invés disso, implementou uma estrutura pseuso-democrática somente na hora da implementação do mutirão, que assumia as feições de um empreendimento de autogestão, mas com o controle e a supervisão da diretoria da associação;
- 4. realizar uma descentralização, que acabou por servir de controle sobre os próprios filiados, isto é, sobre a demanda habitacional municipal das faixas sociais de menor renda, corroborada pelo fato de ser a única associação a ser considerada legítima pelo poder público.

# 8.3 Inovações e contribuições específicas do processo de autogestão em Ipatinga: os resultados não previstos

A nosso ver, a experiência de Ipatinga trouxe algumas contribuições significativas à experiência de construção de moradia por autogestão no Brasil. Significativas a tal ponto que não poderão ser ignoradas por parte de quem trate desse assunto e por parte de quem, administrador, queira utilizar um instrumento de produção habitacional desse tipo. Essas contribuições são:

#### 1. A "estrutura de trabalho"

A estrutura de trabalho que foi criada em Ipatinga trouxe, além de vantagens como: 1. a possibilidade de ter uma articulação de trabalho dentro do mutirão; 2. a possibilidade de diminuir os custos em face de maiores salários, também a necessidade desse processo sair da fase de improvisação e passar a uma fase de concepção sistêmica, visando à sua racionalização e explorando todas as suas potencialidades. Com isso, levantou questionamentos, como a necessidade de uma nova regulamentação das leis trabalhistas para o mutirão, uma vez que nesse tipo de empreendimento o lucro não é o objetivo final.

### 2. A "frente de trabalho remunerado"

Essa foi uma solução dada em parceria por associação e poder público. Constituída em sua maior parte dos futuros beneficiários que trabalhassem no decorrer da semana permitiria:

- 1. criar postos de trabalhos temporários, empregando parte dos mutirantes desempregados;
- 2. reduzir os custos de obra, através de uma relação de trabalho informal;
- 3. uma remuneração maior, num tempo limitado.

A frente de trabalho remunerado representou, também, a afirmação da parceria entre poder público e associações comunitárias, que hoje em dia somente é possível através da divisão de responsabilidade entre os dois agentes e da de confiança de que os trabalhos desenvolvidos por parte de cada um sejam integrados e direcionados a um objetivo único.

### 3. Os "técnicos sociais"

Os técnicos sociais, como figuras integrantes da assessoria técnica, são uma característica do processo de Ipatinga e são o resultado de:

- 1. arrefecimento da militância política nos anos 90, o que deixou um vazio de ação que, de alguma maneira, teria que ser preenchido;
- o avanço (teórico-prático) na direção do reconhecimento efetivo do empreendimento de construção como uma intervenção integrada, não limitada à solução de uma necessidade básica (a casa), porém mais abrangente, envolvendo outras esferas (social, política, e econômica).

## 4. Os "convênios de infra-estrutura autogeridos"

Essa foi uma questão que surgiu subsidiariamente à experiência da autogestão e que demonstra como podem ser celebrados, geridos e executados convênios de infraestrutura urbana através do processo de autogestão. Os efeitos imediatos dos "convênios de infraestrutura" são a redução do tempo necessário ao poder público para realizar essas obras, que são importantes do ponto de vista da qualidade de vida, como ocorreu no mutirão Novo Jardim - São Francisco. Um outro efeito é o de caráter simbólico e pedagógico, demonstrando como é necessário que qualquer tipo de empreendimento habitacional se integre à cidade como um todo.

## 5. A "preparação e o treinamento da mão-de-obra" e o uso de uma tecnologia que barateia os custos da obra como a "alvenaria estrutural não armada"

A preparação e o treinamento da mão-de-obra foram necessários, pela adoção da tecnologia de alvenaria estrutural não armada, que permite reduzir sensivelmente os custos da obra. Sua utilização pediu uma mão-de-obra especializada, daí a criação de cursos de treinamento que se revelaram fundamentais sob dois pontos de vista:

- do lado da obra, permitindo uma execução mais rápida e limitando os prejuízos em termos qualitativos;
- 2. do lado do profissional treinado, abrindo-lhe um novo mercado de trabalho.

A alvenaria estrutural não armada, no caso dos mutirões autogeridos, é uma peculiaridade de Ipatinga, que já influenciou outros contextos nos quais foi introduzida a mesma experiência, como, por exemplo, Belo Horizonte.

## 6. O sistema tecnológico de alvenaria estrutural não armada USIMIX

O desenvolvimento desse sistema tecnológico é uma peculiaridade do processo de autogestão de Ipatinga e foi possível graças a uma parceria entre os técnicos do mutirão e empreendedores particulares. O sistema foi desenvolvido no mutirão Primeiro de Maio e sua escolha baseou-se na análise de custos e benefícios.

Sua utilização produziu dois efeitos interessantes:

- 1. o envolvimento de uma fábrica (Valemix) com capital privado que desenvolveu esse sistema tecnológico;
- 2. a criação de empreiteiras de mão-de-obra especializada, em forma de cooperativas de mão-de-obra.

O sistema foi adotado pela própria administração como marco da produção habitacional de baixa renda, tanto que todas as unidades habitacionais construídas com participação da PMI, a partir do mutirão Primeiro de Maio, foram com esse sistema construtivo. Fábrica e empreiteiras criaram relações muito próximas, principalmente pelo fato de que as empreiteiras haviam passado a dominar, com exclusividade, a tecnologia. Assim, passaram a ser chamadas pela fábrica cada vez que surgiam oportunidades de construções com o sistema, fossem elas de mutirão ou não.

Tais empreiteiras, compostas em grande parte de mutirantes ou ex-mutirantes, tiveram uma parte do mercado da construção civil à própria disposição, principalmente em Ipatinga. Assim, trabalharam nas outras obras da PMI, não somente nos conjuntos habitacionais, mas também em creches, escolas etc. É interessante destacar que essa exclusividade dava-lhes a possibilidade de impor os próprios preços e as próprias condições, obtendo ganhos significativos. Suas realizações não se limitaram a Ipatinga, pois foram também chamados a trabalhar em Belo Horizonte, por duas razões: a exclusividade no domínio da tecnologia e a impossibilidade de se destinarem recursos (financeiros e de tempo), nos mutirões, para treinamento de mão-de-obra.

#### 7. O técnicos controladores da qualidade

A criação dessa figura profissional dentro do mutirão autogerido significa uma evolução do conceito de habitação popular, revertendo, assim, o conceito clássico de habitação popular igual à habitação sem qualidade. Dessa forma, a experiência de Ipatinga,

pelos resultados obtidos, contribuiu significativamente para a majoração dos parâmetros do produto (habitação popular) comparativamente ao mercado formal.

## 8.4 Os outros resultados do processo de autogestão de Ipatinga: os resultados previstos

Chamamos de resultados previstos aqueles esperados quando se decidiu pela adoção do processo de autogestão e que foram confirmados em dois níveis:

- no âmbito da obra, a adoção do processo de autogestão facilitou os procedimentos de contratação de serviços, pois dispensava a licitação; as compras puderam ser feitas diretamente com os fornecedores de materiais, possibilitando negociação e propiciando um barateamento dos custos, com a incorporação das economias no produto final;
- 2. para os mutirantes houve uma evolução profissional, com os cursos criados nos mutirões, e de gerenciamento, com o desenvolvimento de habilidades administrativas, gerenciais e de negociação.

### 8.5 O plano de financiamento

Outra questão que merece destaque é o plano de financiamento das unidades habitacionais, que não existia. As justificativas são de dois tipos, uma econômica e uma sóciopolítica. A primeira é de que seria antieconômico criar um mecanismo de cobrança, pois a renda da população beneficiada, que dimensiona o tamanho das parcelas pagas mês a mês (40-60 reais), não permite operacionalizar uma máquina de cobrança eficaz; a segunda vai mais na direção de assumir essa escolha como criação de uma política pública redistribuitiva e de "paz social".

Essas justificativas merecem ser avaliadas, uma vez que o ato de pagar tem também uma importante função pedagógica. Não conseguimos saber se PMI fez algum estudo mais circunstanciado para decidir se doava ou cobrava pela casa; há indícios de que a justificativa de "dar de graça" esteja sustentada em frágeis bases, à semelhança das posturas populistas. De qualquer forma, há um argumento consistente de que os mutirões são ações complementares voltadas a benefícios que se expandem no âmbito da sociedade, como criação de microempresas, comércio, atividades geradoras de emprego, etc. Há de se lembrar que a "paz

social", entendida como "quem é proprietário insere-se mais facilmente na sociedade", era um dos objetivos do próprio BNH. Entretanto, é claro e perceptível o benefício que a possibilidade de ter casa própria traz a um núcleo familiar, principalmente porque lhe dá tranqüilidade e lhe permite investir o valor do aluguel em outras coisas, inclusive em atividades que possam aumentar a renda familiar. Se o objetivo de "dar a casa de graça" for esse, seria desejável que se implementassem programas integrados aos mutirões, no sentido de orientar e acompanhar os desdobramentos da "aquisição gratuita" de uma casa própria.

#### 8.6 Avaliações conclusivas

A experiência da política habitacional de Ipatinga, através de empreendimentos autogeridos, trouxe os seguintes resultados, em termos numéricos: em 5 anos, de 1990 até 1997, época da construção do conjunto Planalto II, foram construídas 684 unidades habitacionais (nesse quantitativo não estão incluídas as unidades habitacionais construídas no mutirão Nova Conquista, como obra autônoma da prefeitura).

Pode-se concluir que a autogestão em Ipatinga, assim como afirma Libânio, "foi uma responsabilidade delegada pelo setor público da execução de determinada obra ou serviço numa condição mais ágil do que o poder público teria para fazer" (Libânio, 1999/1). Considerando que as famílias filiadas à AHI somam 2.500, podemos dizer que os esforços da associação não abalaram significativamente a demanda habitacional dos próprios filiados. Basta levar em conta que somente 485 famílias da associação foram beneficiadas nos empreendimentos autogeridos e que os últimos benefícios ocorreram em 1995; desde então, nenhuma família filiada à AHI foi beneficiada com moradia. No geral, a política habitacional produziu em 8 anos (de 1990 até 1998) um total de 1.453 casas, das quais mais da metade foi destinada a famílias de baixa renda, moradores de áreas de risco.

Embora tenha sido pouco expressiva como mecanismo de suprimento da demanda habitacional, a experiência de Ipatinga constitui um exemplo valioso de aplicação da prática de autogestão, permitindo que as peculiaridades desse processo sejam melhor entendidas.

A partir das avaliações feitas, podemos concluir que, com determinados ajustes, a experiência da autogestão em Ipatinga poderia ter sido muito mais significativa quantitativamente. Esses ajustes seriam:

- 1. a garantia de uma fonte de recursos estável;
- 2. a garantia da autonomia da associação;
- 3. o estabelecimento de um limite para a presença do poder público, restringindo-a à fiscalização do uso dos recursos;
- 4. a criação de uma estrutura que implemente o financiamento da moradia, aceitando o trabalho no mutirão como parte de quitação do débito.

Esses ajustes visariam a possibilitar a continuidade da experiência, limitando os efeitos das mudanças políticas, mantendo e assegurando a autonomia das associações e reduzindo os riscos de atitudes paternalistas e populistas.

A autogestão é, hoje em dia, algo mais do que uma possibilidade. Ipatinga foi a experiência pioneira em Minas Gerais, tendo repercutido em outros municípios dos Estado. Atualmente existem em Minas outros exemplos de construção de casas com esse sistema e há notícias de que o governo do Estado está propenso a incentivar, com o aporte de recursos, esse processo alternativo de construção de moradias.

Os conjuntos de Ipatinga, assim como os de Belo Horizonte, são o exemplo de como a sociedade é capaz de gerenciar, de maneira correta, o dinheiro público, na construção de moradias e conjuntos de qualidade. Moradias e conjuntos que, através das particularidades do processo de autogestão, são, na maioria dos casos, mais bem construídos e de menor custo que os empreendimentos realizados através do sistema clássico de produção via empreiteiras.

As perspectivas do processo de autogestão são amplas. É necessário, entretanto, evitar posturas populistas, que revelam, mesmo dentro da esquerda que se diz progressista, o peso da herança de uma visão tendente a limitar a participação popular, através do controle público, em nome do bem público. Uma visão ortodoxa e que é desmentida pelos fatos. A nosso ver, o inimigo principal da experiência com autogestão é a mentalidade política dos administradores, na maioria das vezes controladora e autosuficiente. Esse é o perigo maior porque, hoje em dia, o movimento possui plena capacidade de levar em frente a autogestão dos empreendimentos habitacionais.

Do ponto de vista quantitativo — em termos do número de moradias produzidas — a experiência de Ipatinga mostra-se satisfatória, principalmente se comparada a de outras cidades onde a demanda é maior, como São Paulo e Belo Horizonte. Essa última constitui-se no principal parâmetro de comparação, tendo um programa de mutirões autogeridos que, em 3

anos de atividades, produziu por volta de 300 unidades, sendo uma cidade 10 vezes maior do que Ipatinga.

Finalmente, afirmamos a nossa convicção de que Ipatinga, embora não seja uma experiência concluída, haverá de dar muitos frutos, já em outros contextos, através dos técnicos e das pessoas que dela participaram, que por ela se interessaram e que puderam exportar todo o conhecimento ali adquirido.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. "Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional". *Revista Espaço e Debates*, n. 21, Ano X, 1990.
- ABIKO, A. "Política habitacional e mutirão". In *Mutirão Habitacional Curso de Formação em Mutirão*, Escola politécnica da USP, Politécnico di Torino, União Européia, São Paulo, 1992. v. 1.
- AZEVEDO, S. de, ANDRADE, L. A. G. *A política Habitacional para as classes de baixa renda*. Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes, 1975.
- \_\_\_\_\_. Habitação e poder: da fundação da casa Popular ao Banco Nacional de Habitação . Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana . Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- AZEVEDO, S. de, PRATES, A. P. "Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro". In *Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 1990.
- . "Movimientos sociales, accion coletiva y planificacion participativa en el Brasil". *Revista EURE*, Santiago del Chile, v. 21, n. 64, diciembre 1995.
- AZEVEDO, S. de, RIBEIRO, L. C. de Queiroz. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BALBO, M. Povera grande citta. Milano: Electa, 1992.
- BAMBERGER, M., HEWITT, E. Monitoring and evaluating urban development programs A handbook for program managers and researchers. Washington: The World Bank technical paper number 53, 1986.
- BLAY, E. A. A Luta pelo Espaço. Petrópolis, 1978.
- BOBBIO, N. "Democracia". In BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. São Paulo: UnB, 1983.
- . O futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOLAFFI, G. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio econômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo, 1977 (1975). Caderno CEBRAP.
- . "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". In MARICATO, E. *Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982.
- . "Os Mitos sobre o problema da habitação". Espaços & debates, São Paulo, n. 17, 1986.
- BONDUKI, N. Arquitetura e Habitação social em São Paulo, 1989-1992. São Paulo, 1993.

Repensando a Habitação no Brasil, Rio de Janeiro, 1982.

Torino, União Européia, São Paulo. 1992 (b).

- \_\_\_\_\_\_. Reconstruindo Utopias Perdidas: os Mutirões Autogeridos em São Paulo . IV Encontro Nacional ANPUR, 1992.
- . Habitação e autogestão Construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992 (a).
- \_\_\_\_\_. "Do Mutirão à autogestão na produção da moradia: qualidade e produtividade a baixo custo". In Mutirão Habitacional - Curso de Formação em Mutirão. v. 1. Escola politécnica da USP, Politécnico di

- . "A guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em politicas urbanas". In BONDUKI, N. (org.). *Habitat: as praticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- BORJA, J. "Movimentos urbanos de las classes populares: movimento reivindicativo, movimento democrático, dualidade de poder". *Revista Papers*, Barcelona: Burral, 1974.
- BOSCHI, R. R. Movimentos Sociais e Institucionalização de uma Ordem. Nova Friburgo, 1983.
- \_\_\_\_\_. A arte da associação. São Paulo: Vértice, 1987.
- BOSCHI, R. R., VALLADARES, L. do P. "Movimentos associativos de camadas populares urbanas. Analise comparativa de seis casos". In BOSCHI, R. R. *Movimentos Sociais e Institucionalização de uma Ordem*. Nova Friburgo, 1983 (a).
- \_\_\_\_\_. "Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: Comunidade, ação coletiva e o papel do Estado". *Revista Espaços e Debates*, jan./abr. 1983 (b).
- CALDERON, F., JELIN, E. "Classes sociais e movimentos sociais na America Latina; perspectivas e realidade" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 2, n. 5, outubro 1987.
- CAMACHO, D. "Movimentos Sociais: algumas discussões conceptuais". In SCHERER-WARREN, I., KRISCHKE, P. (orgs.). *Uma revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na America Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CAMMELLI, M. "Autogoverno". In BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. São Paulo: UnB, 1983.
- CARDOSO, R. "Movimentos sociais urbanos: balanço critico". In SORJ, B. (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- . "Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática". In O'DONNEL, G., REIS, F. W. (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- CASTELLS, M. La question urbaine. Paris: Maspero, 1973.
- . Cidade democracia e socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_. Movimientos sociales urbanos. Madri: Siglo XXI, 1979.
- COSTA, S. M. H., MONTE-MÓR, R. L. de M. "Cidades industriais planejadas e a exclusão da força de trabalho". Anais do IV encontro Nacional da ANPUR, Brasília: ANPUR, 1995.
- DOIMO, A. M. Movimentos Sociais e Conselhos Populares: Desafios da Institucionalidade Democrática. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual das ANPOCS, 1990.
- DURHAM, E. "Movimentos Sociais A construção da cidadania". In *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 1984. n 10
- FOLLIS, M. "Autogestão". In BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. São Paulo: UnB, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Conselhos Operários". In Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. *Dicionário de Política* . São Paulo: UnB, 1983.
- GALVÃO DE SOUZA, J. P., LEMA GARCIA, C., TEIXEIRA DE CARVALHO, J. F. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz Editor Ltda., 1998.
- GOHN, M. G. Reivindicações Populares urbanas. São Paulo: Autores Associados/ Cortez Ed., 1982.
- GOMES, M. "A Autogestão o grande triunfo". Diário do Aço, p. 4, 26/5/96.

GORBACHEV, M. Perestroika - Novas ideas para o meu pais e o mundo. São Paulo: Best Sellers, 1987. GUILLERM, A., BOURDET, Y. Autogestão: uma mudança radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. HARDY FILHO, R. "Ipatinga, cidade aberta". Usiminas Revista, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, 1970. JACOBI, P. R. "Autoconstrução mitos e contradições". Revista Espaço e Debates, Ano I, n. 3, set. 1981. . "Prefeituras democráticas, movimento popular e poder local: participação, cooptação ou autonomia?". Espaços e Debates, São Paulo, Ano II, ago. 1983. . "Movimentos urbanos populares e respostas do Estado: autonomia e controle vs cooptação e clientelismo". In BOSCHI, R. R. (org.). Movimentos coletivos no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1983 (b). \_\_\_. "Movimentos sociais teorias e praticas em questão". In SCHERER-WARREN, I, KRISCHKE, P. (org.). Uma revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na America Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987. . "Atores Sociais e Estado". Espaço e Debates. Lutas Urbanas, n. 26, Ano IX, 1989. \_\_\_\_\_. Gestão Municipal e Conflito. O Município de São Paulo . Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS, 1990. JACOBI, P. R., NUNES, E. "Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia". In MOISES, J. A., et al. Cidade, povo e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. KROPOTKIN, P. Mutual Aid. London: Freedom Press, 1987. LENINE, V. I. O Estado e a Revolução. São Paulo: Hucitec, 1987. v. 2. LOJKINE, J. Le Marxisme l'Etat e la question urbaine. Paris: PUF, 1977. MARICATO, E. Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982. \_. "Autoconstrução a arquitetura possível". Revista Espaço e Debates, Ano I, n. 3, set. 1980. MARSHALL, A. Princípios de economia: tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982. MARX, K. A Critique of the Gotha Programme. Editora Paperback, 1875. . Oeuvres Completes. Livro IV, t. 1. Paris: Costes-Molitor, 1937. MASLOW, A. H. Toward a Psicology of being. New York: Van Nostrand CO. e Dorsey Press, 1965; New Knowledge in Human Values.

MENDONÇA, J. G. de. Programa estatal de ciudades intermedias de Minas Gerais. La falacia de las politicas urbanas en Brasil. 1990. Tese de Mestrado, Universidade Nacional Autonoma de Mexico, Division de

MOISES, J. A. "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais". In *AA.VV, Cidade Povo, Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MOISES, J. A., et alli. Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. Coleção CEDEC.

Estudos de posgrado, Unidad de investigación y docencia - autogobierno.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo a política urbana: notas sobre a experiência brasileira. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1981.

MOTTA, F. C. P. Burocracia e Autogestão - A proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NOGUEIRA, P. F. Autogestão, participação dos trabalhadores na empresa. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1969.

NUNES, E. Carências Urbanas e Políticas. Tese de Mestrado em Política. São Paulo: FFLCH da Universidade de São Paulo, 1987.

OLSON JR., MANCUR. The logic of collective action: public goods and the teory of groups. Cambridge: Harvard

- University, 1971.
- OSTERGAARD, G. "Anarquismo". In OUTHWAITE, et al. Dicionário do Pensamento Social do Século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- PESSINA, L. "A democracia pelo mutirão". Revista Mutações Sociais, out./nov. 1993.
- PICKVANCE, C. "The rise and fall urban movement and the role of comparative analysis". *Revista Society and Space*, v. 3, 1985.
- POPPER, K. The Myth of the Framework In defense of science and racionality. London and New York: M.A. Notturno, 1996.
- PRADILLA, E. C. El problema de la Vivienda en America Latina. Quito: Ciudad, 1973 (1983).
- PROUDHON, P.-J. Système de Contradictions Économiques: Philosophie de la Misère. t. 1. Paris: Marcel Rivière, 1923.
- . De la Creation de l'Ordre dans l'Humanité. Paris: Garnier, 1849.
- REIS, A. M. Aspectos jurídicos da autogestão. Manuscrito para Seminário em Ipatinga. São Paulo, 02/05/1995.
- RIBEIRO, L. C. de Q. "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". In RIBEIRO, L. C. de Q., PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- SADER, E. *Quando Novos Personagem entram em Cena*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: FFCLCH da Universidade de São Paulo, 1987.
- SANTOS, C. N. F. dos. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- . "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros". In VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação* em questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- \_\_\_\_\_. A Cidade como um Jogo de Cartas. São Paulo, 1988.
- SCHERER-WARREN, I. "O Caráter dos Novos Movimentos Sociais". In SCHERER-WARREN, I., KRISCHKE, P. J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na America Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHMIDT, B., FARET, R. A questão urbana. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- SILVA, A. A. da. Reforma Urbana e o direito à cidade. São Paulo: Pólis, 1991. n. 1. 59p.
- SILVA, G. do C. *Conjuntura política nacional, o Poder Executivo & geopolitica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1981. Coleção Documentos Brasileiros.
- SINGER, P., CALDEIRA, B. V. São Paulo o povo em movimento. São Paulo Petrópolis: Vozes CEBRAOP, 1980.
- SOMMARIBA, M. "Movimentos reivindicatórios urbanos elementos de um marco interpretativo". *Revista Analise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2-3, maio/dez. 1992.
- SOMMARIBA, M., AFONSO, M. R. "Movimentos urbanos e Estado: novas tendências". In POPERMAYER, M. J. (org.). *Movimentos Sociais em Minas Gerais emergências e perspectivas*. Belo Horizonte: UFMG-PROED, 1987.
- SORJ, B. (org.). Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- TILLY, C. From Mobilization to revolution. Reading Allison-Wesley, 1978.
- TOURAINE, A. "La centralidade de los marginados". Revista Proposiciones, Santiago, n. 14, ago. 1987.
- TROTSKY, L. Nas tâches politiques. Edição Francesa. Paris: Denoël, 1970 (1904).
- TURNER, J. F. C. "Freedom to Build". New York: Macmillan,1972. p. 148-175. In *Correio* 4 (8) 12-12 cont. 33, ago. 1976.

- UCLÉS, M. L. "Movimentos urbanos e regionais na América Central na Década de 80". *Espaço e Debates. Lutas Urbanas*, n. 26, Ano IX, 1989.
- VALADARES, N. Autogestão o governo pela autonomia. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- VIOLA, E., MAINWARING, S. "Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina". In SCHERER-WARREN, I., KRISCHKE, P. J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na America Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

#### LISTA DAS ENTREVISTAS

Araújo, Margarete Silva de. Depoimentos: 24/02/99, 13/5/99 e 03/07/99, Belo Horizonte.

Bragança, Maísa Alves Fernandes. Depoimento: 18/05/99, Ipatinga.

Dona Dalva. Depoimento: 17/05/99, Ipatinga. Dona Maria. Depoimento: 17/05/99, Ipatinga. Dona Edir. Depoimento: 17/05/99, Ipatinga.

Gomes, Usânia Aparecida. Depoimento: 14/05/99, Belo Horizonte.

Libânio, Maurício Campolina. Depoimentos: 05/03/99 e 09/04/99, Belo Horizonte.

Marques, Celina. Depoimento: 25/02/99, Belo Horizonte.

Ribeiro, Adriana Maria. Depoimento: 19/4/99, Ipatinga.

Silva, Jaqueline Rosas. Depoimentos: 23/04/99 e 07/07/99, Belo Horizonte.

Silveira, Dora Maria da. Depoimento: 19/4/99, Ipatinga.