



**Análise comparativa de Programas de Habitação Social
em três municípios no interior do Estado de São Paulo
realizados em regime de mutirão: estratégias
de atuação dos atores sociais envolvidos.**

Caroline Vitti Kageyama

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo

363.5
K1100

2001



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
Área de concentração: Engenharia Urbana



FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação defendida e aprovada em 28/02/2001
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof.ª Dr.ª Sarah Feldman
(SAP-EESC/USP)

Prof.ª Dr.ª Carolina Maria Pozzi de Castro
(DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Reinaldo Lorandi
Presidente da CPG-EU

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pelas lições de vida e acadêmicas.

Aos amigos Andréa, Yae, Cilene e Sálua pelo apoio e carinho nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo, por todas as contribuições durante a pesquisa.

A todos que colaboraram com seu tempo para a realização das entrevistas e coleta de dados desta pesquisa, Mauro Ferreira, Linda T. Saturi, Wilson L. Italiano, Ozório Calil Jr., Prefeituras Municipais de Jaboticabal, Monte Alto e Franca, Sindicato dos Curtumeiros de Franca e todos os moradores dos Conjuntos Habitacionais 1º de Maio, Jardim Panorama e Jardim Esperança.

Ao Departamento de Engenharia Civil da UFSCar e a todos que contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento e finalização desta pesquisa.

Esta pesquisa foi realizada com o apoio financeiro
da FAPESP – Fundação de Amparo à pesquisa
do Estado de São Paulo.

RESUMO

A questão habitacional no Brasil dos anos 90 assume novos contornos sob o atual contexto de descentralização administrativa e autonomização dos poderes locais, crescimento da participação e do grau de organização da sociedade civil, e extinção de órgãos e instituições estatais de apoio à habitação social, como o BNH. Neste quadro, cresce o número de programas municipais de produção habitacional, sobretudo em cidades de pequeno e médio porte.

A hipótese que norteou a pesquisa foi: os vários atores sociais envolvidos (dirigentes locais, organizações de futuros moradores, partidos políticos, assessorias técnicas, comunidade, sindicatos, etc.) nos programas habitacionais em municípios do interior de São Paulo exerceram graus de influência distintos em cada uma das fases do processo de produção, específicas a cada um dos conjuntos habitacionais, indicando estratégias gerais distintas.

Para a verificação da hipótese de pesquisa escolheram-se três programas habitacionais realizados recentemente (Franca, Jaboticabal e Monte Alto), visando identificar quais foram os atores responsáveis e seus graus de influência nas diversas fases do processo de produção das moradias.

O método utilizado incluiu a revisão bibliográfica da literatura disponível, a realização de entrevistas com os diversos atores sociais envolvidos nos processos, com base em um quadro de perguntas previamente elaborado, a organização e a análise dos dados obtidos para a verificação da hipótese.

Como um dos produtos, foi realizado um estudo comparativo entre as três experiências, enfocando as responsabilidades e participação de cada ator. Confirmou-se a hipótese que estes assumem diferentes estratégias de acordo com as especificidades de cada cidade e do contexto no qual as experiências são realizadas.

ABSTRACT

The issue of housing in Brazil was redefined in the 1990's within the current context of administrative decentralization and the increase in power at the local level, the widening of participation and the extent to which civil society is organized, and the closing down of state organs and institutions such as the BNH which provided support for social housing projects. Within this context, the number of municipal programs for housing development has increased, particularly in small and medium-sized cities.

The hypothesis which guided this research was that the social actors involved in housing programs in the inland municipalities of the state of Sao Paulo (local government officials, organizations of future homeowners, political parties, technical advisors, unions, the community, etc.) exercise differing degrees of influence during each phase of the construction process which are specific to each of the housing developments, thereby reflecting distinct general strategies.

To test this research hypothesis, three recent housing programs were chosen (Franca, Jaboticabal and Monte Alto) with the aim of identifying the social actors responsible and influence for the various phases in the process of the housing development.

The method used consisted of a bibliographic review of the literature; the conduction of interviews of the social actors involved in the processes, based on a previously defined set of questions; and the organization and analysis of the data obtained.

Finally, a comparative study of the three experiences was carried out, focusing on the responsibilities and participation of each social actor. The hypothesis that actors adopt different strategies according to the individual characteristics of the city and the context within which the experience occurs was confirmed.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	p.05
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA	p.07
2.1 O papel do Estado na produção de habitação social no Brasil	p.08
2.2 A terra urbana como um dos obstáculos à aquisição da habitação	p.17
2.3 Descentralização administrativa e participação da sociedade civil nas políticas públicas urbanas	p.22
2.4 Habitação Social, movimentos sociais e práticas locais	p.27
2.5 A forma de produção por ajuda mútua: mutirão	p.34
3. HIPÓTESES E OBJETIVOS DA PESQUISA	p.42
4. ESTUDO DE CASOS	p.46
4.1 Características gerais do Conjunto Habitacional Parque 1º de Maio e do município de Jaboticabal	p.47
4.2 Características gerais do Conjunto Habitacional Jardim Esperança e do município de Monte Alto	p.50
4.3 Características gerais do Conjunto Habitacional Jardim Panorama e do município de Franca	p.51
4.4 Municípios selecionados	p.53
5. MÉTODO DA PESQUISA	p.56
5.1 Coleta de dados	p.56
5.2 Análise dos resultados obtidos	p.60
5.3 Análise comparativa entre as experiências	p.61
6. CARACTERIZAÇÃO DAS 3 EXPERIÊNCIAS E DOS ATORES SOCIAIS	p.62
6.1 Jaboticabal: O Parque 1º de Maio	p.62
6.1.1 Síntese das respostas obtidas	p.62
6.1.2 Comentários gerais sobre a experiência	p.66
6.1.3 Atores sociais e estratégias de atuação	p.70
6.2 Monte Alto: o Jardim Esperança	p.74
6.2.1 Síntese das respostas obtidas	p.74
6.2.2 Comentários gerais sobre a experiência	p.77
6.2.3 Atores sociais e estratégias de atuação	p.79
6.3 Franca: O conjunto habitacional do Jardim Panorama.....	p.84
6.3.1 Síntese das respostas obtidas	p.84

6.3.2 Comentários gerais sobre a experiência	p.87
6.3.3 Atores sociais e estratégias de atuação	p.91
7. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS EXPERIÊNCIAS	p.95
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	p.107
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p.111

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação –São Paulo	p.11
TABELA 2 - Distribuição de Receitas entre as Três Esferas de Governo - Brasil – 1980/1994	p.23
TABELA 3 - Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento de água e esgoto adequados e Índice de Condição de Vida habitacional no município de Jaboticabal	p.48
TABELA 4 - Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento de água e esgoto adequados e Índice de Condição de Vida habitacional no município de Franca	p.52
TABELA 5 - Evolução da população residente nos municípios selecionados de 1970 a 1996	p.53
TABELA 6 - Taxas anuais de crescimento da população residente nos municípios selecionados de 1970 a 1996	p.54
TABELA 7 - Características das ocupações nos municípios selecionados em 1996	p.55

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - Identificação dos atores a serem entrevistados em cada cidade	p.57
QUADRO 2 - Roteiro para entrevistas	p.58
QUADRO 3 - Identificação dos atores entrevistados em cada cidade	p.59
QUADRO 4 - Atores sociais em Jaboticabal	p.70
QUADRO 5 - Atores sociais em Monte Alto	p.80
QUADRO 6 - Atores sociais em Franca	p.91
QUADRO 7 - Principais agentes dos processos decisórios para as três cidades	p.95
QUADRO 8 - Outros aspectos relevantes para as três cidades	p.98

QUADRO 9 - Atores sociais nas três cidades	p.101
---	--------------

ÍNDICE DE FOTOS

FOTO 1 – Vista do Conjunto Habitacional Parque 1º de Maio (janeiro/2001)	p.72
FOTO 2 - Vista do Conjunto Habitacional Jardim Esperança (janeiro/2001)	p.83
FOTO 3 - Vista do Conjunto Habitacional Jardim Panorama (janeiro/2001)	p.93

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mapa do município de Jaboticabal com localização do Parque 1º de Maio	p.73
FIGURA 2 - Mapa do município de Franca com localização do Jardim Esperança	p.94

1. INTRODUÇÃO

As questões urbanas vêm sendo pesquisadas e discutidas no âmbito acadêmico com maior ênfase nas últimas décadas. O intenso grau de urbanização e o conseqüente agravamento das diversas problemáticas da cidade contemporânea constituem fatores decisivos para que este vasto objeto de pesquisa ocupe lugar de destaque nos estudos recentes.

Atualmente, surgem alternativas às políticas públicas urbanas tradicionais, várias delas baseadas em um processo de municipalização dos serviços sociais e da participação da população em diversos níveis.

No campo da habitação social, além das administrações municipais buscarem respostas à lacuna surgida com a extinção do BNH na segunda metade da década de 80, abre-se a possibilidade de participação de outras organizações como as assessorias técnicas e segmentos da sociedade civil, delineando novas estratégias de atuação e alternativas às práticas até então utilizadas.

A construção de moradias utilizando a mão-de-obra dos próprios moradores, em regime de mutirão, geridos pela administração municipal ou autogerida pelos mutirantes com o apoio das assessorias técnicas constitui uma possível prática a ser incorporada pelos municípios, com relativos ganhos qualitativos e quantitativos na perspectiva de mais uma alternativa para a política municipal de habitação social.

Apesar da existência de pesquisas científicas a respeito dos temas abordados, principalmente nas metrópoles, ainda é restrita a avaliação de políticas e estratégias em cidades de pequeno e médio porte.

Colocaram-se alguns questionamentos relativos às políticas públicas habitacionais: Quais as estratégias adotadas pelos municípios de pequeno e médio porte no interior do

Estado? Quais outros atores além dos dirigentes municipais participam das políticas públicas habitacionais e que influência exerceram nos processos de produção habitacional?

Esta pesquisa partiu da análise de alguns temas presentes nas atuais discussões que permeiam a questão da habitação social, tendo como principais diretrizes o processo de descentralização administrativa que vem ocorrendo no Brasil durante as duas últimas décadas, e a conseqüente autonomização dos poderes locais, os movimentos sociais, as novas formas de organização e participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas urbanas e, mais especificamente, nas políticas habitacionais.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo caracterizar o objeto de pesquisa, situando-o no contexto geral da produção de habitação social no Brasil, segundo a perspectiva de diferentes autores.

O crescimento urbano acelerado e regido pela lógica do mercado, que tomou corpo durante as duas últimas décadas, está intimamente relacionado ao processo de industrialização e os conseqüentes fluxos migratórios dele advindos. A população urbana, que correspondia a aproximadamente 1/3 da população total brasileira na década de 40, passou para 2/3 em 1991, segundo dados do IBGE, espelhando um crescimento bastante acelerado em relação ao resto do mundo, durante o mesmo período. Somado aos números apresentados, está o caráter desse crescimento, que pode ser melhor expresso pela palavra *desigualdade*.

A falta de recursos levou a população de menor poder aquisitivo à exclusão do mercado imobiliário formal, restando como alternativa a ocupação de áreas irregulares e/ou periféricas da cidade, carentes de serviços urbanos adequados. Tais ocupações podem ocorrer em áreas de risco, ambientalmente frágeis, como encostas íngremes e regiões de várzea.

Segundo MARICATO (1996):

Após um século de desenvolvimento urbano com exclusão, o problema da moradia social está extravasando por todos os poros. Podemos citar alguns exemplos: o esgoto doméstico é, atualmente, o maior poluidor dos recursos hídricos; a ocupação ilegal é o fator mais freqüente de agressão às áreas de preservação situadas próximas ou no interior de centros urbanos, por falta de alternativas e por irresponsabilidade dos Estados; a ausência do saneamento é, apesar da melhoria no indicador de mortalidade infantil apontado no censo do IBGE de 1991, a maior causa de doenças infantis; as imensas distâncias do trajeto casa/trabalho são responsáveis pela perda de muitas horas nos transportes acarretando, além do desgaste físico dos

trabalhadores, uma sobrecarga no tráfego e aumento no custo geral de circulação. (p.40/41).

A exclusão social e econômica que tem lugar no processo de crescimento desenfreado da cidade brasileira resulta em dois aspectos fundamentais para a qualidade de vida da população urbana: a qualidade ambiental e o suporte adequado (ou sua falta), expresso nos serviços públicos urbanos.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender alguns temas para a presente pesquisa:

- Um breve histórico da habitação de caráter social no Brasil, destacando o papel do Estado na formulação e aplicação das políticas habitacionais adotadas no decorrer deste século;
- A questão do solo urbano, como um dos obstáculos à aquisição da casa própria pelas camadas de menor poder aquisitivo;
- A descentralização administrativa e o aumento da participação da sociedade civil nas políticas públicas urbanas;
- Os movimentos sociais e as práticas locais dentro da produção de habitações sociais e
- A produção de moradias por ajuda mútua.

2.1 O papel do Estado na produção de habitação social no Brasil

Um breve histórico sobre o papel do Estado na produção de habitação de caráter social no Brasil neste século facilitará a análise da atual situação de inovações nas políticas públicas urbanas. Serão abordados, na seqüência, alguns aspectos relevantes para esta pesquisa, tais como a ascensão da casa própria, o BNH (Banco Nacional da Habitação) no contexto do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e as políticas habitacionais no Brasil, antes, durante e depois do BNH.

No fim do século XIX, a solução apresentada à classe trabalhadora era a moradia de aluguel, sobretudo nos cortiços, estalagens, habitações operárias e outros tipos precários de habitação. De acordo com BONDUKI (1998), é no período que vai de 1886 a 1900 que as grandes cidades como São Paulo sofrem a primeira crise habitacional, devido ao aumento das atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro e à chegada de imigrantes.

Essa crise habitacional gerou uma grande produção de moradias de aluguel para a classe trabalhadora, desde o final do século XIX até a década de 30, caracterizada pelo baixo custo de produção e grande aproveitamento dos terrenos. Segundo BONDUKI (1998), a chamada Produção Rentista do início desse século constituía um ótimo investimento para a iniciativa privada, garantindo segurança e lucratividade, principalmente nas grandes cidades, visto que a inexistência de controle estatal sobre o valor dos aluguéis permitia sua regulação apenas pelo mercado imobiliário.

Paralelamente à existência massiva de cortiços, ocorrem as primeiras intervenções estatais na produção e utilização habitacional por meio de controle e legislação de caráter sanitário, na busca de diminuir a precariedade das habitações de baixa renda com relação à sua higienização.

O discurso higienista adveio como uma solução para diminuir os problemas sanitários das cidades através de um intenso programa de desinfecções, códigos, legislação e demolições. Segundo VILLAÇA (1986), na cidade do Rio de Janeiro, o Prefeito Pereira Passos foi o responsável pela demolição de 3 mil casebres. Em São Paulo a demolição de cortiços também constituiu-se em veículo para eliminar os obstáculos à renovação urbana nas áreas nobres da cidade. De acordo com o autor:

(...) Vê-se que estas regulamentações nada tinham a ver com o combate à epidemia nem com a proteção da saúde pública, mas sim com o afastamento dos cortiços das áreas onde as camadas de mais alta renda

residiam, circulavam e tinham seus imóveis mais nobres. A proteção dos valores imobiliários viria a ser nas décadas subsequentes, até os dias de hoje, uma das razões inconfessadas de muitas leis urbanísticas nos municípios brasileiros. (p.37)

Segundo VILLAÇA, o autoritarismo sanitarista do Estado justificava a expulsão de moradores de baixa renda de áreas nobres e em processo de valorização, como é o caso da Zona Sul do Rio de Janeiro. A passagem do século constituiu um momento de transição para a moradia brasileira, estabelecendo desde então os interesses econômicos como responsáveis por grande parte das políticas e resoluções adotadas.

BONDUKI (1998), enfatiza a importância do período Vargas (1930-45) para a ascensão dos debates em torno da habitação social face à crise de moradia que se instalava e da necessidade de intervenção estatal como agente produtor habitacional.

De acordo com vários autores (VILLAÇA, 1986; SILVA, 1989; MARICATO, 1995; BONDUKI, 1998), as décadas de 1930-40 marcam a transição da prática da moradia de aluguel para a da casa própria, mudança que se caracteriza por uma série de acontecimentos ocorridos ao longo das primeiras décadas do século, culminando na Lei do Inquilinato, de 1942, que congela os preços dos aluguéis em valores elevados, desestimulando esta solução para a população de baixa renda. Segundo os autores supra citados, vários fatores foram responsáveis pela decadência da moradia de aluguel:

- Intervenções do Estado tanto no nível jurídico como no econômico para afirmação do modelo da casa própria;
- aumento da inflação, dos aluguéis e do custo de vida;
- A emergência do capital financeiro imobiliário;

- A expansão dos loteamentos periféricos clandestinos e a omissão do Estado frente à sua ilegalidade;
- desenvolvimento dos transportes urbanos (bondes e ônibus) permitindo ocupações mais distantes;
- O declínio dos investimentos na construção de moradias de aluguel e carência de investimentos em habitações de baixo custo;
- A divulgação de uma ideologia exaltadora da casa própria e
- O desenvolvimento da prática da auto-construção.

A tabela 1 mostra o grande aumento da casa própria em relação à moradia de aluguel da década de 1920 até 1970.

Tabela 1 – Distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação –São Paulo. (% do total)

Domicílios	1920	1924	1940	1950	1970
Alugados	78,6	74,5	67,7	59,3	38,2
Próprios	19,1	23,8	25,0	37,7	53,8
Outros	2,3	1,7	7,3	5,2	8,0

Fonte: Bonduki, N. (1983) in Valladares, L. P. – Repensando a habitação popular no Brasil, p.146.

Paralelamente à substituição da moradia de aluguel pela casa própria, inicia-se o processo de formação de uma política habitacional brasileira, voltada para a classe de menor poder aquisitivo da população. A criação das Carteiras Prediais vinculadas ao sistema de previdência em 1937 constitui a primeira ação interventora do Estado na questão habitacional.

Apesar do início da intervenção estatal direta, o loteamento clandestino, a auto-construção e a formação de favelas eram as alternativas realmente disponíveis ao trabalhador,

já que a produção do Estado representava um volume mínimo de atendimento face às necessidades. Segundo VILLAÇA (1986),

O início dos anos 40 marca o começo da ação sistemática do Estado no campo da produção e comercialização da habitação popular no Brasil. Isso ocorre tanto ao nível dos governos estaduais como do governo federal. Não houve entretanto, no tocante a este último, a definição de uma política habitacional em escala nacional, nem se estruturou a atuação centralizada de um órgão incumbido de implementar tal política. Isso só viria a acontecer em 1946 com a Fundação da Casa Popular. (p.55)

A criação da FCP (Fundação Casa Popular) em 1946 surge como uma resposta do Estado à necessidade de provisão habitacional e à proliferação das favelas, vistas até então como uma doença social, um mal que ataca as cidades trazendo violência e miséria. Porém, suas ações foram muito limitadas e de caráter clientelista, cumprindo apenas a função de 'instrumento de esvaziamento das pressões sobre o Estado'. (SILVA, 1989)

Além da FCP, outro órgão federal importante marcou as atuações no setor da habitação social no período, os Institutos de Aposentadoria e Pensões. BONDUKI (1998), enfatiza que os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), apesar de corporativistas e clientelistas, atuaram positivamente no que diz respeito aos projetos arquitetônicos e urbanísticos, construindo conjuntos habitacionais bem superiores aos que seriam futuramente produzidos pelo BNH:

Os conjuntos residenciais tiveram grande impacto nas cidades brasileiras nos anos 40 e 50, não só pela área construída, mas sobretudo pelos seus programas inovadores, onde se associavam edifícios de moradia com equipamentos sociais e recreativos, áreas verdes e de lazer, sistema viário, etc. Nesses verdadeiros núcleos urbanos procurou-se criar um espaço capaz de propiciar o surgimento de um novo modo de vida operário,

moderno, coletivo, adequado ao modelo de desenvolvimento promovido pelo Estado. (p.163)

Apesar da grande produção entre 1946 e 1950, superior em número de unidades habitacionais ao realizado por qualquer outro governo até 1964, a FCP e os IAPs, tiveram uma atuação pequena frente ao déficit habitacional que se formava. (BONDUKI, 2000)

No governo de Jânio Quadros/João Goulart, que vai de 1961 a 64, o Plano de Assistência Habitacional para a FCP e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (um precursor do BNH) em pouco contribuíram para uma melhoria efetiva no quadro habitacional. Segundo SILVA (1989), os critérios propostos para o acesso à casa própria (tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego e capacidade de trabalho) apresentavam um caráter excludente, enquanto o Instituto Brasileiro de Habitação ampliava as fontes de recursos mas previa a correção monetária nas prestações dos financiamentos, recurso posteriormente adotado pelo BNH.

Uma crise econômica progressiva, a efervescência de movimentos populares, inclusive de associações de moradores de favelas, a criação em 1963 do Estatuto da FAFEG (Federação das Associações das Favelas do Estado de Guanabara) e o golpe militar de 1964 deram o contexto para a criação do BNH, do Plano Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que representaram os interesses de um Estado autoritário, que carecia de legitimação perante as massas na retomada do crescimento econômico. (SILVA, 1989)

O Sistema Financeiro da Habitação funcionou com duas fontes principais de recursos, criadas em 1966, uma voluntária (Cadernetas de poupança/SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e outra compulsória e subsidiada (FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). A gestão central do sistema foi realizada pelo BNH.

Durante esses anos, as principais características do sistema residiam na centralização e rigidez de atuação, na busca de lucratividade acima das necessidades sociais e na propaganda

para legitimar-se politicamente perante a sociedade. (VILLAÇA, 1986; SILVA, 1989; MARICATO, 1995)

Segundo VILLAÇA (1986),

A maioria dos críticos da política habitacional brasileira após 64 concorda que o verdadeiro objetivo do BNH nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor renda, mas sim o de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação. (p.65)

A primeira fase do BNH, até 1970, caracterizou-se pela crise econômica no país e pelos programas de remoção de favelas, sobretudo na zona sul do Rio de Janeiro, enviando os favelados para regiões periféricas nas zonas sul e oeste. De acordo com SILVA (1989),

A favela é tratada como mero déficit de moradia que resulta de uma simples crise habitacional que se agrava no contexto de um processo de urbanização acelerado e, por outro lado, como um foco de subversão perigoso ao regime. Ignora-se que a favela resulta da superexploração da força de trabalho, da expulsão do trabalhador do campo e pelo uso do solo urbano ser cada vez mais determinado por um valor, o que explica o efeito dos programas de remoção de favelas ter apresentado um caráter propulsor da favelização, e não o contrário. (p.51)

No período que vai de 1970 a 74, o BNH, que passava por uma crise devido ao alto grau de inadimplência dos mutuários, encontra como solução a elitização do sistema, voltando seus investimentos para a classe média. A produção habitacional durante esses quatro anos foi de 404.123 unidades habitacionais para o mercado médio, 157.748 para o econômico e 76.746 para o popular. (SILVA, 1989)

Entre 1975 e 79, em um contexto de intensa crise econômica, inflação e recessão, de emergência de movimentos sindicais e sociais e início do processo de abertura política, o

BNH passa por um breve período de estabilidade, com uma diminuição do grau de inadimplência, uma vez que aumentava a seletividade na clientela a ser atendida. Promoveu alguns (poucos) programas de investimentos no mercado popular, garantindo mais uma vez a legitimação do governo.

Nesse período é criado o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), em 75, voltado para a população com renda de 0 a 3 salários, e o PROMORAR, em 79, com a proposta de reurbanização de favelas. No entanto, as experiências realizadas foram insignificantes. Segundo SILVA (1989),

O PROMORAR representa, portanto, a versão atual da preocupação do governo, mais uma vez órfão de legitimidade social “voltado” para as populações carentes, agora reapropriando-se da bandeira levantada há mais de 20 anos pela população favelada – a urbanização das favelas. Todavia, não custou muito para o PROMORAR revelar sua face autoritária, ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, derrubando barracos sem oferecer nenhuma indenização, e obrigando as famílias a comprarem uma casa, muitas vezes em piores condições do que a que foi demolida, ao não apresentar possibilidades de abrigar mesmo uma família pequena. (p.77)

A fase final do BNH, de 1980 até a sua extinção em 85, caracterizou-se pela maior crise pela qual o sistema passou. A conjuntura econômica do país era em grande parte responsável por essa crise, já que a recessão, o arrocho salarial, o desemprego, a inflação e a desaceleração do crescimento econômico do país afetavam diretamente o SFH, provocando a inadimplência até mesmo dos mutuários de classe média e o comprometimento dos recursos do FGTS. (SILVA, 1989)

Por outro lado, cresciam os movimentos da sociedade civil, tanto os sindicais como os movimentos de bairro e das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), exigindo medidas urgentes do governo frente à crise generalizada, inclusive a de moradia.

Com a instituição da Nova República em 1984, a indefinição permanece até 1986, quando é anunciado o Plano de Desenvolvimento com um elenco de programas sociais. Porém, após as eleições de 86, com o Plano Cruzado II, ocorre a transferência de bens particulares para os cofres públicos, a extinção do BNH e a perda de popularidade do governo, já que todas as promessas (reforma agrária, constituinte, programas sociais) caem por terra. (SILVA, 1989)

Analisando o panorama geral dos vinte anos de BNH/SFH, pode-se concluir que o sistema caracterizou-se pela atuação centralizadora, não transparente, pautada na ótica empresarial de obter lucro, pelas parcerias com empresas privadas, gerando ainda mais falta de transparência e desvio de recursos, servindo sobretudo como instrumento de legitimação das políticas públicas.

A década de 80 caracteriza-se pelo fortalecimento dos movimentos populares por moradia, como o MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), União dos Movimentos de Moradia, CONAM (Confederação Nacional dos Moradores) e a Coordenação Nacional dos Mutuários. Outra característica do período é a emergência de iniciativas locais para a solução dos problemas habitacionais. Segundo MARICATO (1995),

A ausência de um comando nacional e a indefinição da política oficial de provisão de habitação fez também com que várias prefeituras e governos estaduais tomassem iniciativas de formular suas próprias propostas. Essas iniciativas acontecem num quadro de abertura política quando as capitais recuperam o direito de eleger livremente seus prefeitos em meados da década de 80. (p.16)

Nesse período a política habitacional brasileira passa por grandes transformações com a emergência de novas posturas, como o aumento da participação da sociedade civil nas políticas públicas urbanas, a descentralização administrativa, os movimentos sociais e as práticas locais de atuação. Coloca-se aqui a pergunta: como estes fatores influenciaram a definição de novas políticas e em que estas diferem das utilizadas no período do BNH/SFH?

Os próximos itens abordarão estes aspectos transformadores que se fortaleceram durante as últimas duas décadas, delineando as novas formas da política habitacional no Brasil. Um dos obstáculos à aquisição da moradia, o acesso à terra urbana, constitui um aspecto importante na conformação da política habitacional, apontando uma transformação necessária à garantia do direito à cidade e aos seus benefícios para toda a população.

2.2 A terra urbana como um dos obstáculos à aquisição da habitação

Outra questão fundamental para o entendimento da relação entre a questão habitacional e as problemáticas urbanas refere-se às formas de apropriação da terra urbana no desenvolvimento das cidades brasileiras.

A terra, elemento fundamental da construção, possui um caráter não reprodutivo, isto é, uma vez utilizada para um determinado fim, não pode ser reposta. Diferente dos outros elementos que compõem a habitação, não se fabrica a terra urbana, a unicidade de cada lote impossibilita sua reprodução. Esta característica confere à ela algumas peculiaridades em relação ao seu valor de mercado. (ROUGE, 1976)

O preço da terra urbana, o seu valor estabelecido pela lógica do mercado, é determinado em função de sua localização, ou seja, do que o seu entorno pode oferecer quanto a infra-estrutura, serviços urbanos, facilidades e status social. Segundo HARVEY (1982),

O caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de “vizinhança” ou de “externalidades”. Muitas das disputas que ocorrem referem-se a externalidades (o valor de uma residência é determinado em parte pelas condições das que a rodeiam) e cada proprietário está, portanto, muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto seja bem conservada. (p.09)

Um fator importante na definição do valor da terra é o seu uso, as áreas bem providas de equipamentos e serviços têm o preço de seus lotes elevados, exigindo ocupantes de maior poder aquisitivo. Por outro lado, as camadas de mais baixa renda da população são levadas a ocupar terrenos menos providos de infra-estrutura, geralmente periféricos ou em áreas de risco, como é o caso da ocupação de morros e fundos de vale. (BONDUKI, 1998)

O modelo econômico vigente permite o uso das especificidades de cada parcela do solo urbano para gerar lucro, através da especulação imobiliária, ou seja, a posse de terrenos à espera da valorização, sem ocupá-lo produtivamente.

Por esse mecanismo, a população de baixa renda é cada vez mais excluída das regiões centrais e levada a ocupar regiões mais distantes, sendo o preço da terra o grande divisor segregativo dos bairros nas cidades brasileiras.

Conforme os bairros ocupados pela população de menor poder aquisitivo recebem melhorias urbanas, aumenta o valor de mercado da região, levando os moradores para bairros mais periféricos e desprovidos destas melhorias. As benfeitorias funcionam portanto como agente de expulsão destas populações, a valorização do bairro atrai investidores e moradores de maior poder aquisitivo, tornando-o inacessível para os antigos moradores.

Através deste mecanismo de constante valorização imobiliária da terra urbana, a maioria da população é destinada a ocupar as áreas desprovidas de infra-estrutura, “onde o

preço da terra á baixo e o custo social, em termos de espoliação urbana, extremamente alto”.
(KOWARICK, 1983, p.59)

Outro aspecto relevante em relação à terra urbana é a intervenção do Estado nas diversas formas de investimento no meio urbano, tais como infra-estrutura e habitação, aumentando a valorização de determinadas áreas. Esta valorização, desembolsada na forma de um custo social, acaba por ser apropriada pelos proprietários particulares do local, já que as melhorias provocarão a valorização de seus terrenos. Segundo LOW-BEER (1983),

Um outro fator que contribui para aumentar a rentabilidade do investimento em terras urbanas tem sido o grau de intervenção do Estado no desenvolvimento urbano, através das políticas de inversões em transportes, vias públicas, habitação e outros serviços. Na verdade, essas políticas não têm integralmente servido para a solução dos problemas urbanos, especialmente nas grandes metrópoles, mas sem dúvida têm sido um fator de intensa expansão do capital e de valorização das terras, na medida em que são instalados serviços de infra-estrutura, equipamentos coletivos, rodovias etc. Através desses investimentos é potencializada a percepção da renda fundiária por parte dos agentes privados, sendo, em outras palavras, apropriada de forma privada uma parte do excedente social, desviado de sua realização sob a forma de lucro. (p.37)

No campo da habitação social, a questão da terra torna-se de fundamental importância, sendo o primeiro passo rumo à aquisição da casa própria. Quase sempre, a terra acessível à camada mais pobre da população será desprovida de condições adequadas de saneamento, distante de equipamentos sociais, de difícil acessibilidade, exigindo horas de transporte coletivo para chegar ao local de trabalho, enfim, proporcionando um grau baixo de qualidade de vida.

Desde a década de 40, segundo BONDUKI (1998), o alto custo da terra urbana, o processo de especulação imobiliária e o descaso do poder público frente às ocupações ilegais

foram fatores importantes para o desenvolvimento do chamado *Modelo Periférico* de ocupação, que se institucionalizou como opção para amenizar a crise habitacional nos grandes centros urbanos.

A crise habitacional e a desestruturação do mercado rentista nos anos 40, aliados à incapacidade do Estado de promover a produção de moradias populares em grande escala consolidou a construção de casas à margem do mercado imobiliário formal, denominadas por BONDUKI (1998) de auto-emprego da moradia popular, baseado no loteamento periférico, na casa própria e na auto-construção.

Esta prática de lotear regiões periféricas da cidade constituía excelente investimento, já que o custo inicial era praticamente nulo, possibilitando a venda dos primeiros terrenos a custos bastante reduzidos, e o incremento em serviços urbanos pelo Estado, como consequência da ocupação, culminava na intensa valorização dos lotes restantes. Como enfatiza BONDUKI (1998),

Ao deixarem vazias glebas entre os novos loteamentos e a área já urbanizada, e no interior de um mesmo loteamento, os empreendedores podiam vender muito barato os terrenos pioneiros, pois sua ocupação e a reivindicação popular pelas melhorias valorizavam os lotes ainda não vendidos, garantindo altos lucros no futuro. (...) Ou seja, era a especulação com a terra que permitia vender tão barato os primeiros lotes. (p.304/305)

Desta forma, às custas da segregação e exploração dos moradores de baixa renda, as cidades brasileiras foram crescendo; com suas extensas periferias mal servidas de transporte urbano, provisões precárias de água, esgoto, iluminação e outros serviços, em contraste com as grandes avenidas iluminadas, pontes e viadutos, centros e bairros exuberantes e opulentos, com suas casas e edifícios que abrigam, entre outros, os que enriqueceram com a especulação imobiliária.

Após a extinção do BNH, começaram a surgir alternativas implementadas por administrações municipais para contrapor as práticas especulativas e segregacionistas na construção de habitação popular, indicando uma possível mudança na postura dos municípios para a escolha e aquisição de terrenos mais bem providos de infra-estrutura e melhor localizados na malha urbana.

Existem exemplos, como o caso de experiências em São Paulo, de alguns programas de HABI (gestão 88-92), que realocaram populações de favelas em conjuntos habitacionais no próprio terreno (favelas Minas Gás, Água Branca e Vila Bela) ou no mesmo bairro central (projetos Madre de Deus - Moóca e Eiras Garcia - Ipiranga), permitindo a permanência de populações de baixa renda em áreas mais bem providas de melhorias urbanas e acesso fácil às facilidades e empregos oferecidos pelo centro.(BONDUKI, 1993)

A compreensão sobre a questão da terra urbana e suas implicações na aquisição da moradia, bem como na implantação de políticas habitacionais mais adequadas facilitarão o entendimento das estratégias utilizadas pelos atores sociais responsáveis pelas experiências habitacionais realizadas nos municípios escolhidos como objetos empíricos para esta pesquisa.

Além desta, outras questões assumem papel importante na contextualização do tema habitação, como a emergência do município e do cidadão como parceiros, trilhando alternativas às políticas públicas urbanas implementadas até a década de 80 pelo Estado. Não só a moradia, mas todas as questões correlatas ao gerenciamento urbano passam por uma fase de transição na década de 90, definindo estratégias e posturas ainda não cristalizadas e avaliadas, mas que diferem muito das utilizadas anteriormente.

2.3 Descentralização administrativa e participação da sociedade civil nas políticas públicas urbanas

Nas últimas décadas, surgem vários conceitos como *descentralização, autonomia, poder local, movimentos sociais e democracia participativa* em contraposição a outros como *centralismo, autoritarismo, desenvolvimento, classes sociais, planejamento e Estado do Bem-Estar*.

Algumas questões centrais permeiam essa transferência de valores dentro da lógica de ocupação e administração das cidades no fim do século XX, como o aumento de responsabilidades dos poderes locais e a busca por uma participação maior da sociedade civil nas políticas públicas urbanas.

No Brasil, os processos de democratização da sociedade, descentralização administrativa e a emergência de movimentos sociais, que vêm ocorrendo simultaneamente durante as duas últimas décadas, têm sua gênese nas críticas ao processo de desenvolvimento dominante, com base em modelos econômicos eminentemente competitivos e predatórios, caracterizado pela crise econômica, desemprego e total descaso com as questões sociais.

Durante a década de 80, sucessivas emendas constitucionais ampliam a participação dos Estados e Municípios nos recursos tributários, culminando nas reformas determinadas pela Constituição de 88. A transferência de recursos tributários com a conseqüente ampliação da participação dos municípios na receita federal pode ser vista na tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição de Receitas entre as Três Esferas de Governo - Brasil – 1980/1994.

Esferas de Governo	1980	1988	1994
Receita Própria	100%	100%	100%
União	75%	71%	66%
Estados	22%	26%	29%
Municípios	3%	3%	5%
Receita Disponível	100%	100%	100%
União	69%	62%	58%
Estados	22%	27%	27%
Municípios	9%	11%	15%

Fonte: Affonso (1996).

O aumento na participação dos Estados e Municípios nas receitas foi acompanhado de uma crescente delegação de funções sociais para os poderes locais. Os municípios passam a responsabilizar-se pelo gerenciamento e implementação de programas sociais, mesmo sem disporem de recursos suficientes e suporte técnico-administrativo para tal.

Nota-se que as reformas tributárias e institucionais não aumentaram significativamente as receitas municipais, frente ao repasse de responsabilidades para os poderes locais: “a proposta do desenvolvimento local pode ser entendida como uma transferência de responsabilidades sem o correspondente suporte financeiro e de capacidade de gestão.” (BAVA, 1996.).

Novas perguntas são colocadas para a questão da habitação social: Os municípios tiveram capacidade para implementar políticas habitacionais próprias? Estas políticas geraram experiências significativas para os municípios? Quais os aspectos diferenciais das políticas municipais de habitação em relação às existentes anteriormente?

Paralelamente às transferências na distribuição de receitas, ocorreu um aumento da participação dos cidadãos na busca de alternativas às práticas até então existentes, estabelecendo mudanças nas políticas públicas urbanas da sociedade brasileira. Para GOHN (1991):

As emendas populares e dos grupos de parlamentares na Constituição de 1988, propondo mecanismos de participação da sociedade civil na gestão e no controle de atividades públicas, de interesse da coletividade, atestaram e inscreveram em leis mudanças significativas na cultura política do país, demarcando direitos e deveres dos cidadãos. (p.15).

Junto a estas, encontram-se algumas questões correlatas como o crescimento de parcerias entre setores públicos, privados e os movimentos sociais, e o fortalecimento de atores coletivos (sociedade civil) como participantes dos processos urbanos. Este último aspecto é de grande importância para um desenvolvimento com maior grau de sustentabilidade. Para MARICATO (1996),

A participação da população no orçamento municipal, nos planos locais, ou até mesmo no projeto e na gestão dos recursos de sua futura casa, é a alternativa mais ética, mais solidária e também mais sustentável pelos seus efeitos ambientais sinérgicos. Do ponto de vista econômico, garante-se a eficácia na aplicação dos recursos e sua fiscalização. (p.41).

Dentro desta nova perspectiva surgiram, especialmente na última década, algumas experiências exitosas, no sentido de promover efetivas melhorias para a população urbana. Algumas dessas experiências administrativas foram selecionadas como práticas brasileiras bem-sucedidas para integrar o Relatório Brasileiro junto às chamadas best practices de outros países na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II. Segundo ROLNIK & SAULE (1996), os temas presentes nos projetos escolhidos permeiam as questões até aqui abordadas, como “(...) o novo papel dos poderes locais, a questão das parcerias, o direito à moradia e um novo enfoque para o tema das infra-estruturas urbanas.” (p.15).

Os objetivos da Conferência foram, segundo BAVA (1996), a identificação e exposição de experiências pontuais exemplificando a possibilidade de enfrentar os problemas

da exclusão social e da pobreza através de iniciativas de governos locais com a participação da sociedade civil.

É preciso destacar que as experiências que têm surgido como exemplos a serem seguidos não constituem modelos, mas determinam diretrizes gerais. A solução a ser implantada em cada localidade para a resolução de questões sociais, urbanas e ambientais, deve respeitar a especificidade local.

Apesar do consenso inicial em favor da descentralização administrativa e do processo de democratização que vem ocorrendo nas duas últimas décadas, hoje é possível delinear certos limites que esses processos vêm enfrentando e até alguns aspectos negativos, nomeados por alguns autores de 'aspectos perversos' da descentralização.

Um primeiro obstáculo, freqüentemente encontrado pelos poderes locais consiste na falta de sistematização e organização das informações municipais, bem como a qualificação técnica de funcionários, resultando em perda de eficiência gerencial. A extinção de estruturas e instituições setoriais centralizadas e que concentravam certo poder técnico em políticas públicas não encontram correspondência no nível local. Segundo SALGADO (1996),

O atual contexto passa a exigir novas soluções. Necessidade de reformas no plano constitucional, tributário ou político-eleitoral tem sido debatida amplamente. Agrega-se a essa discussão a premência da introdução de práticas gerenciais diferentes, centradas na procura de qualidade e no exercício da participação. (p.49)

Além da extinção das estruturas anteriores, a inexistência de dados catalogados em grande parte das cidades brasileiras, que contam apenas com a memória de antigos funcionários, torna a tarefa de implantação de programas sociais ainda mais difícil.

Além do primeiro obstáculo apresentado existe o problema da descontinuidade das gestões municipais, podendo acarretar a perda de programas e experiências pela mudança de

governo. Pode-se questionar se este caso torna-se mais freqüente quando ocorre uma alternância de partidos políticos nos cargos locais de poder. Na área da habitação esta alternância provoca interrupções de programas e práticas nos municípios de pequeno e médio porte?

Outra questão importante, que constitui uma barreira em muitas localidades, é a aproximação entre a administração local e a população. Se em alguns casos esta proximidade possibilita uma maior participação dos cidadãos, em outros ela favorece a influência de agentes poderosos locais, possibilitando o aumento do clientelismo e conseqüente ineficiência da máquina administrativa. (MELO, 1996)

Dois efeitos da descentralização, citados por MELO (1996) como perversos, podem ser denominados como a proliferação de municípios e o *neolocalismo*. A criação de novos municípios, que passa a ser responsabilidade dos estados, sofre um aumento significativo. Tal fato é responsável por um impacto fiscal, já que a multiplicação de estruturas administrativas no âmbito local não foi acompanhada de geração de riquezas por parte destas.

O *neolocalismo*, também chamado de *hobbesianismo municipal*, consiste nas freqüentes disputas entre localidades por investimentos industriais com incentivos fiscais e outras regalias oferecidas pelos administradores locais. Tais incentivos acabam por relegar a segundo plano as prioridades sociais do município.

Mas o principal obstáculo ao desenvolvimento local, após todos os efeitos negativos citados, é a falta de estrutura municipal para assumir as responsabilidades sociais, exigindo o surgimento e o fortalecimento de novos atores dentro e fora das administrações municipais. Torna-se necessária uma ação conjunta entre dirigentes locais e sociedade civil na busca de localizar as demandas e solucionar os problemas sociais com alternativas locais de atuação.

No campo da habitação social, o processo de descentralização administrativa apresenta poucos resultados avaliados, como será descrito no próximo item. Pode-se questionar a

eficiência das políticas e práticas municipais em resposta às mudanças administrativas promovidas após a extinção do BNH, ainda pouco analisadas, principalmente em cidades de pequeno e médio porte.

É crescente a responsabilidade dos cidadãos e a necessidade de sua organização nas práticas urbanas. Na área habitacional, torna-se cada vez mais evidente a importância dos movimentos sociais como agentes geradores de experiências e práticas, como expõe RONCONI (1995) na avaliação sobre a produção habitacional em São Paulo entre 1989 e 1992.

2.4 Habitação Social, movimentos sociais e práticas locais

No campo da habitação social, os movimentos sociais urbanos exerceram um papel importante, sobretudo nas metrópoles. Em pequenos e médios municípios não foram encontrados estudos que abordassem tal aspecto. Segundo a análise de GOHN (1991), até a década de 70 os movimentos populares tinham um caráter fragmentário, constituindo lutas isoladas e pontuais por água, luz, transportes, creches, etc.

Em São Paulo, a partir do início dos anos 80, a dificuldade das camadas economicamente inferiores em obter moradia torna-se cada vez mais evidente. A solução encontrada por essa população até o momento, de adquirir ou ocupar terrenos periféricos da cidade e realizar o auto-emprego, não se viabiliza pela escassez de recursos e de áreas passíveis de ocupação. (BONDUKI, 1986)

A reorganização do Movimento Sindical e dos Partidos Políticos vem complementar esta situação, que permitiu o início de um processo de organização popular por moradia, principalmente na Grande São Paulo. BONDUKI (1986) coloca as três perspectivas distintas, mas não excludentes, que o Movimento por Moradia assume durante a década de 80:

- *Reivindicatória* – exercer pressão sobre o Estado para obter melhorias específicas nas condições de vida urbana para determinado bairro ou região.
- *Contestatória* – utiliza as carências urbanas como forma de mobilizar grandes massas, efetivando uma oposição sistemática ao governo.
- *Participação na gestão das Políticas Públicas Urbanas* – visa a participar na formulação das políticas públicas da cidade, por meio de produção e/ou administração autogestionária de equipamentos urbanos.

Outro fator de influência para a conformação dos movimentos sociais por moradia foi a participação do Engenheiro Guilherme Coelho, recém chegado no início da década de 80 do Uruguai, divulgando as experiências bem sucedidas das *Cooperativas de Vivienda por Ajuda-mútua*, bastante comentadas em pesquisas da área (BONDUKI, 1986; RONCONI, 1995).

Em 84 e 85, os movimentos se solidificam e crescem politicamente com o 1º e 2º *Encontros dos Movimentos de Moradia – por um cooperativismo de ajuda-mútua e auto-gestão*. As propostas básicas formuladas durante esse período consistiam em obter financiamento e terreno por parte do governo, para que as próprias associações gerenciassem o empreendimento habitacional com o auxílio de assessorias técnicas (BONDUKI, 1986; RONCONI, 1995).

Alguns precursores em assessoria técnica aos movimentos organizados por moradia foram o LAB-HAB; Laboratório do Habitat da PUCCAMP; HABITAF AUS da Universidade Católica de Santos e Laboratório de Habitação da UNICAMP. No *Primeiro Encontro das Assessorias Técnicas*, realizado em 87, já era grande o número de grupos de assessoria participantes, chegando a mais de 20 cadastrados em 93. O processo evolutivo dessas entidades, que funcionavam como ONGs (Organizações Não Governamentais), contribuiu em

muito para a qualidade e adequação dos projetos habitacionais aos usuários e à sua inserção no ambiente urbano, produzindo orientação e troca de conhecimento entre as diversas associações (RONCONI, 1995).

Uma análise do papel do arquiteto, em processos autogestionários de produção de moradias, foi feita mediante a sistematização da experiência do conjunto Jardim São Francisco desenvolvida por FELIPE (1997), destacando a importância da assessoria técnica nos processos autogeridos pelos mutirantes, nos aspectos organizacionais, construtivos e formativos dos moradores.

Esse processo de consolidação dos movimentos auto-gestionários por moradia ganha força durante o governo de Luíza Erundina na prefeitura de São Paulo (89-92), com o Programa FUNAPS Comunitário e a construção de uma estrutura administrativa que incluía, além do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal), a Superintendência de Habitação Popular (HABI), a já existente Companhia Habitacional de São Paulo (COHAB). Essas instituições possibilitaram experiências que viriam a constituir um marco de vitória para as comunidades organizadas em torno da luta por moradia. (RONCONI, 1995)

As intervenções eram guiadas pelos novos parâmetros técnicos para a implantação de conjuntos habitacionais, determinados pelo PARSOLO (RONCONI, 1995):

- Redução do tamanho dos lotes destinados à habitação unifamiliar com o aumento dos coeficientes de aproveitamento e maior variedade de tipologias urbanísticas;
- Redução no porte do sistema viário e de vagas para estacionamento;
- Maior controle de terraplanagem e execução de infra-estrutura ligados à drenagem e estabilidade.

A transformação do FUNAPS de Fundo para Fundação possibilitou o financiamento direto, juridicamente, às comunidades de mutirantes devidamente legalizadas, conferindo mais agilidade à máquina administrativa. Os financiamentos previam, além da compra de materiais com qualidade, o aluguel de equipamentos, compra de ferramentas e mão-de-obra especializada para complementar o trabalho em regime de mutirão.

A estrutura conceitual da política habitacional proposta por HABI, responsável pelo grande salto em qualidade das moradias produzidas, partia de diversas resoluções, a serem seguidas em todos os empreendimentos (RONCONI, 1995):

- Priorizar a população com renda entre 1 e 5 salários mínimos;
- Priorizar a demanda organizada pelos movimentos de luta por moradia ou de urbanização de favelas, principalmente em áreas de risco;
- Participação dos moradores em todas as fases do processo, do projeto à ocupação;
- Priorizar a finalização de obras em andamento anteriormente;
- Identificar e sanar irregularidades nos conjuntos já ocupados;
- Atendimento a todas as zonas do município;
- Apoiar e estimular cooperativas habitacionais, associações comunitárias de construção e entidades de assessoria técnica de habitação em processos autogeridos (mutirão).

As associações, organizadas em diretoria, comissões e grupos de atividades, gerenciavam todo o processo: controle de gastos, prestação de contas, registro contábil, compra de materiais, pagamento da mão-de-obra extra, execução da construção, etc (BONDUKI, 1986; RONCONI, 1995).

Em relação às unidades habitacionais de HABI, destacam-se a exigência de uma área mínima de 60m² (12m² /hab e 5hab/moradia) e a variedade de tipologias para cada um dos

conjuntos. Com a mesma quantidade de recursos e a assessoria adequada, criaram-se diferentes soluções tipológicas, adequando as construções ao terreno em que se inseriam e às necessidades e aos desejos dos usuários.

As implantações dos conjuntos habitacionais na cidade também receberam especial atenção, com empreendimentos que pudessem ser absorvidos pela malha urbana sem causar grandes impactos. Um exemplo é a inserção dos conjuntos em vazios urbanos, como o Rincão, o Parque Europa e o Vila Mara. Os projetos consideravam o terreno natural, o entorno e a infra-estrutura existentes, optando por conjuntos em menor escala, com poucas unidades habitacionais.(BONDUKI, 1993)

Existia a preocupação, em praticamente todos os casos, com as áreas de uso comum, e a utilização das oficinas de obra como espaços coletivos (centro comunitário, creche, cozinha) após a conclusão da obra é recorrente, bem como a preocupação em tratar adequadamente os espaços abertos (arborização, caminhos, praças, pátios). Em vários conjuntos, a construção de um Centro Comunitário recebeu tratamento diferenciado, constituindo uma referência espacial e arquitetônica para os moradores, como as experiências em Vista Linda, São Francisco, Alto da Riviera, Por do Sol e Apuanã. (BONDUKI, 1993)

Outras experiências referentes à participação da população em políticas públicas habitacionais urbanas têm ocorrido com sucesso, segundo ITALIANO (1997),

As experiências de produção de moradias que incorporam a ajuda mútua nos processos de produção no interior do estado de São Paulo têm acontecido diferentemente das regiões metropolitanas. Enquanto na Grande São Paulo, desde o início da década de 80, há uma enorme gama de experimentos acumulados de movimentos sociais reivindicatórios de moradia organizados e autônomos, que hoje podem mostrar resultados concretos em diversos conjuntos concluídos e habitados, no interior o princípio se deu, via de regra, através da ação do poder público local. (p.10)

Em alguns casos, o poder municipal cria uma abertura para a participação da população nas políticas públicas urbanas, como ocorreu em duas das experiências analisadas nesta pesquisa, em Jaboticabal e em Monte Alto, onde as Prefeituras promoveram a construção de conjuntos habitacionais por mutirão.

Porém, outro tipo de empreendimento pode ser realizado, a partir da organização de um grupo, associação, sindicato ou cooperativa para alcançar um objetivo comum: a casa própria. Este foi o caso do terceiro município a ser analisado, Franca, onde o Sindicato dos Curtumeiros teve a iniciativa de realizar um conjunto habitacional em regime de mutirão.

Existe uma outra alternativa: a forma cooperativada de produção habitacional. Porém, é preciso diferenciar as cooperativas realmente baseadas nos princípios cooperativistas das que apenas utilizam esta designação como alternativa ao financiamento bancário ou como fuga dos encargos trabalhistas.

Os princípios cooperativistas, baseados na busca de soluções coletivas para um determinado grupo com objetivos comuns incluem: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos membros; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade (CASTRO, 1999).

Realizou-se uma análise das formas de financiamento habitacional e das políticas que direcionam as práticas nesse setor desde a década de 30 até os dias de hoje, delineando as novas formas de provisão de habitações de caráter social nos anos 90. A pesquisa teve como foco as cooperativas habitacionais autofinanciadas na Grande São Paulo (CASTRO, 1999).

No interior do Estado, o número de experiências no campo habitacional é crescente. Com a extinção do BNH em 85 e a progressiva transferência de atribuições do setor social para os estados e municípios, a política habitacional brasileira atingiu uma nova fase. O estímulo aos municípios para a criação de fundos e conselhos municipais de habitação

propiciou a implantação de diversos programas locais de habitação social. Segundo BONDUKI (2000);

De uma maneira geral pode-se dizer que nessa fase, por nós chamada de “pós-BNH”, operar-se-ia uma descentralização na formulação e implementação da política habitacional, crescendo o papel do município, que tem se utilizado de recursos orçamentários a fundo perdido, sem a preocupação com o retorno dos investimentos realizados. Nesse novo quadro, ocorre grande diversidade de programas; reconhecimento da cidade real; estímulo a processos de produção que contam com participação popular ou com a parceria da sociedade organizada e iniciativa privada; apoio ao mutirão; algumas inovações em termos de projetos urbanísticos e de moradias, além de uma maior articulação entre empreendimentos habitacionais e a política urbana. (p.130)

Segundo um levantamento inicial realizado por grupo de pesquisa da Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP), mais de 100 municípios do estado de São Paulo desenvolvem atualmente algum tipo de intervenção local em habitação social. A intenção desse grupo é delimitar certas tendências comuns, como a diversidade e flexibilidade dos programas, o reconhecimento da cidade real, o estímulo à participação popular e às parcerias com a iniciativa privada, o apoio ao sistema de mutirão, as inovações em projeto urbano e da edificação e uma maior articulação entre empreendimentos habitacionais e política urbana (BONDUKI, 2000).

Uma prática adotada por municípios como estratégia principal dentro das políticas públicas urbanas e bastante difundida e analisada na literatura (BONDUKI, 93, 2000; SALVADOR, 93; RONCONI, 95; FELIPE, 97; ITALIANO, 97; SOUZA E SILVA, 98) é a forma de produção habitacional baseada na construção por ajuda mútua: a produção de moradias por regime de mutirão.

2.5 A forma de produção por ajuda mútua: mutirão

A ajuda mútua ou mutirão designa a forma de produção habitacional que utiliza a mão-de-obra dos futuros moradores na execução das habitações, podendo ou não incluir a participação dos mutirantes em outras fases do processo. (ABIKO, 1996) Esta prática relativamente recente nas atuações para a provisão de habitação social no Brasil, apresenta uma série de controvérsias, críticas positivas e negativas, que serão abordadas na seqüência.

Em meados da década de 80, era bastante comum o emprego da mão de obra mutirante para a construção de conjuntos habitacionais promovidos e gerenciados pelo poder público, como descreve MARICATO (86) a respeito da Vila Mutirão em Goiânia.

A autora analisa de forma crítica este empreendimento, promovido pelo então governador de Goiás Íris Rezende, com grande divulgação na mídia televisionada. A construção por regime de mutirão de 1000 habitações em um só dia gerou grandes impactos e está repleta de contradições: A população a ser beneficiada, na faixa de 0 a 3 salários mínimos, foi expulsa pelo governo de áreas urbanas invadidas, tendo suas antigas moradias destruídas sem nenhuma indenização. Esta população foi enviada para uma área praticamente rural, distante da cidade, dos serviços, da infra-estrutura e dos possíveis empregos, ficando completamente isolada. As habitações da Vila Mutirão possuem apenas 28m² de área construída e o sistema construtivo utilizado mostrou-se inadequado ao clima da região.

Esta experiência ocorreu sem nenhuma participação da população envolvida, exceto no momento da execução, constituindo um exemplo contraditório, reprodutor da prática do BNH, de segregação espacial promovida pelo próprio Estado e de baixa qualidade das habitações.

Outras experiências semelhantes aconteceram no mesmo período, com a criação do Projeto João de Barro em 84. Esta postura gerou uma série de críticas quanto à prática do mutirão, como destaca SILVA (1989):

Todavia, o que está embutido nessa 'nova' proposta é a institucionalização da auto-construção e do mutirão, isto é, o ônus da habitação do trabalhador é, oficialmente, atribuído sobretudo ao próprio trabalhador, através da institucionalização do sobretrabalho (...) Essa postura do Estado traz pelo menos duas vantagens: procura diminuir as pressões crescentes por moradia popular e reduz o volume de recursos que aplicaria em soluções tradicionais. Com isso, procura criar uma solidariedade forçada, baseada na superexploração e na conveniência da participação da população, servindo para manter baixos os salários e a extensão da jornada de trabalho. (p.175)

Esta crítica ao sobretrabalho foi um dos debates centrais na década de 80, explicitado por SILVA (1989) destacando a utilização da mão-de-obra do trabalhador, não remunerado para a construção da moradia, que supostamente seria de responsabilidade do próprio Estado. Soma-se a isto a postura impositiva do Estado nos empreendimentos da época, onde a opção pelo mutirão não surgia de comunidades organizadas, mas apresentava-se como solução de combate ao déficit habitacional pelos dirigentes administrativos, que definiam todas os aspectos do empreendimento.

Analisando o outro lado do mutirão, as críticas positivas em relação a este modo de produção, pode-se citar as práticas desenvolvidas no final da década de 80 e durante toda a década de 90, promovidas por entidades ou pelo poder público local, que utilizam a participação popular em um sentido mais amplo, não apenas na execução das moradias, mas na construção de políticas públicas urbanas.

Em pesquisa realizada pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) na década de 80, denominada *Avaliação de experiências de auto-ajuda e ajuda-mútua*, nota-se a diferença entre os dois tipos de prática, o que recebe críticas positivas e o que recebe as negativas. Segundo SALATA (86);

A avaliação efetuada, a nível nacional, permitiu perceber que a autoconstrução, quando institucionalizada, ou seja, conduzida pelos órgãos do aparelho de Estado, em muitos casos é entendida como sinônimo de construir moradias utilizando a força de trabalho da população. (...) a participação da população no momento, pura e simplesmente, da execução, não significa, de fato, participar. O conceito de participação, como o entendemos, não equivale ao aporte de esforço pessoal na construção da moradia, mas sim à possibilidade concreta que a comunidade tem de exercer, de forma autônoma ou em conjunto com os órgãos do Estado, o controle das decisões que definem os programas do habitat. (p.23)

Como ressalta BONDUKI (2000), as críticas existentes se aplicam não ao mutirão, mas à forma de gestão adotada, mais especificamente à gestão do Estado centralizador e desenvolvimentista, com uma postura impositiva, adotando a segregação espacial e a baixa qualidade das habitações como regra.

Antes de prosseguir com esta discussão é preciso delinear melhor as características das diferentes formas de gestão. ABIKO (1996) expõe uma definição dos três tipos básicos de mutirão segundo a forma de gestão:

- Gestão Institucional ou Administração direta corresponde aos casos em que o poder público (municipal ou estadual) gere o empreendimento;
- Co-gestão corresponde aos casos onde o poder público repassa recursos às comunidades, que contratam diretamente as assessorias técnicas para gerenciar o processo;

- Auto-gestão corresponde aos casos onde a comunidade organizada é responsável pela administração geral do empreendimento bem como pela gerência de todos os recursos.

Estas definições incluem aspectos variados, como a gerência do empreendimento, a contratação de entidades e a administração de recursos. Outra definição de autogestão utilizada por RONCONI (1995) segue o verbete de dicionário:

autogestão. [De aut(o)-+ gestão.] S.f. Gerência de uma empresa pelos próprios trabalhadores, que se fazem representar por uma direção e um conselho de gestão.

empresa. (ê). [Do it. empresa] S.f. 1. Aquilo que se empreende; empreendimento.

Por esta definição, a autogestão é entendida como um processo de construção de moradias (empreendimento) no qual os próprios trabalhadores (mutirantes) empreendem a construção, estando organizados em algum tipo de associação com representantes e comissões.

Como a definição dos termos referentes ao tipo de gestão ainda apresenta algumas divergências na literatura, optou-se por utilizar uma definição própria, combinando alguns conceitos dos autores já citados. Nesta pesquisa serão denominados autogeridos os processos onde a comunidade organizada é responsável pela administração geral do empreendimento, incluindo tomadas de decisão, contratações e gerência de recursos e co-geridos os processos onde existe uma parceria entre poder público e comunidade para gerir o empreendimento.

O mutirão aliado às novas formas de gestão de empreendimentos de habitação social como a autogestão e a co-gestão, que incorporam a participação da população a ser beneficiada nas diversas fases do processo de produção das moradias, passa a difundir-se com

maior rapidez a partir de 1989, com a ampliação dos recursos tributários municipais estabelecida pela Constituição de 1988. Segundo BONDUKI (2000);

O desenvolvimento de novas formas de gestão pela parceria do poder público com organizações não governamentais tem sido adotado numa perspectiva de criar uma terceira via na polarização que o neoliberalismo estabeleceu entre a estatização – considerada ineficaz – e a privatização – cujos objetivos de lucro são incompatíveis com políticas sociais: a gestão pública não estatal. (p.28)

No final da década de 80 e durante toda a década de 90, difundem-se as experiências autogeridas de mutirão, principalmente em São Paulo, e as de co-gestão entre população e poder local, geralmente quando a orientação política das Prefeituras prioriza as questões sociais (BONDUKI, 2000).

Vários exemplos de análise de processos autogestionários e co-gestionários de mutirão podem ser encontrados na literatura da área, como as experiências do FUNAPS Comunitário em São Paulo (RONCONI, 95; BONDUKI, 2000), o mutirão da Vila Remo e do Jardim Macedônia na zona Sul de São Paulo (SALVADOR, 93), o mutirão do Jardim São Francisco (FELIPE, 97), o caso de Vila Nova Cachoeirinha (SOUZA E SILVA, 98) e o do Parque 1º de Maio em Jaboticabal (ITALIANO, 97).

Os autores destacam a importância da participação dos moradores para o processo, ressaltando a parceria entre moradores, poder público e assessorias técnicas. Os movimentos autogestionários de São Paulo têm como característica a prévia organização da população estabelecida com os movimentos sociais por moradia de cada bairro. No caso de Jaboticabal, a co-gestão entre moradores e poder local contou com o trabalho da assessoria técnica da Universidade para promover um maior grau de organização dos mutirantes.

Alguns estudos (SALATA, 86; RONCONI, 95; BONDUKI, 2000) verificaram que as experiências autogestionárias de mutirão caracterizam-se por dois aspectos importantes na produção da habitação popular, a qualidade e o baixo custo das construções. Segundo BONDUKI (2000);

A incorporação da autogestão ao 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 atingido em processos convencionais de edificação, além de possibilitar a participação popular na gestão das políticas sociais. (p.35)

Segundo o mesmo autor, a qualidade aliada ao baixo custo das habitações deve-se a vários fatores, decorrentes da forma autogestionária de produção:

- A contratação direta de assessoria técnica autônoma, eliminando intermediários. A assessoria exerce um papel importante na redução de custos pela racionalização do processo construtivo;
- A viabilização de infra-estrutura adequada para o canteiro de obras (ferramentas, galpão, serviços);
- A compra de materiais diretamente pelos moradores tornando os processos licitatórios mais transparentes;
- Eliminação de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), que nas obras contratadas pelo poder público equivale a 35% do custo total.

Pode-se questionar se estes fatores serão relevantes e determinantes para a avaliação das experiências nas três cidades do interior do Estado a serem analisadas nesta pesquisa.

Coloca-se outra pergunta: Que melhorias foram verificadas em decorrência do modo de produção e dos tipos de gestão adotados?

CARDOSO (1993) verificou, após a análise de 20 processos de mutirão sob diferentes formas de gestão, que estes apresentam um custo 45% inferior ao das construções convencionais, sendo 18% correspondente à mão de obra mutirante, 21% a custos indiretos do sistema convencional e o resto a custos indiretos subsidiados do mutirão. Portanto, a mão de obra não é o único nem o principal fator de redução de custos nos processos de mutirão; a eliminação de custos indiretos e possíveis desvios de verba desaparecem quando a população participa efetivamente de todo o processo construtivo.

Vale ressaltar que essa diminuição verificada no custo das produções habitacionais autogeridas por mutirão não é acompanhada da queda na qualidade, mas pelo aumento desta. Nesse sentido, é essencial o papel das assessorias técnicas na redução de custos pelo aperfeiçoamento de técnicas de racionalização do processo construtivo, como já foi colocado anteriormente.

Destaca-se aqui a pesquisa desenvolvida pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) de *Avaliação de experiências de auto-construção e ajuda mútua*, tendo como resultado manuais de orientação para a racionalização da construção, utilizados por assessorias técnicas, Prefeituras e mutirantes. Entre os processos desenvolvidos está a racionalização aplicada aos sistemas de hidráulica e elétrica através de 'kits' montados fora da habitação para inserção posterior na construção (SALATA, 86). Este processo foi utilizado inclusive nos mutirões de Jaboticabal e Monte Alto, analisados na presente pesquisa.

Outra contribuição foi o Curso de Formação em Mutirão, realizado pelo Departamento de Engenharia Civil da Escola Politécnica de São Paulo e pela *Scuola di Specializzazione in Tecnologia, Architettura e Città nei Paesi in Via di Sviluppo do Politecnico de Torino*, tendo

como resultado a reunião de uma série de documentos e artigos produzidos e a serem utilizados por assessorias técnicas, profissionais e teóricos da área (ABIKO, 96).

Em resumo, os processos recentes de provisão habitacional por ajuda mútua, ou os mutirões, são resultado do esforço coletivo de diversos atores sociais, poder público, fontes de financiamento, moradores, assessorias técnicas, iniciativa privada e ONGs para alcançar um objetivo comum: a produção de habitações de qualidade para camadas de baixa renda.

A literatura científica a respeito dos diversos temas abordados na contextualização do tema de pesquisa apresenta-se bastante extensa, porém identificou-se a existência de algumas lacunas de conhecimento, que serão abordadas na seqüência, em paralelo à relevância científica desta pesquisa.

3. HIPÓTESES E OBJETIVOS DA PESQUISA

Apesar da existência de investigações realizadas sobre a construção e gestão de habitações de caráter social, estas avaliam, na maioria dos casos, a produção em grandes centros urbanos, existindo uma escassez de estudos em municípios de pequeno e médio porte.

ITALIANO (1997) analisou a experiência de produção de 507 moradias pelo processo de ajuda mútua no município de Jaboticabal, no interior de São Paulo, de 1989 a 1992. O trabalho apresenta dois enfoques distintos: a viabilidade de políticas habitacionais estruturadas pelos municípios, voltadas para a faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos e o aspecto da gestão tecnológica baseada na produção de moradias por ajuda mútua.

Contudo, a sistematização de experiências realizadas em municípios de pequeno e médio porte é ainda restrita e, apesar das peculiaridades inerentes a cada uma, estudos com este enfoque podem ser de grande relevância para que se constituam diretrizes de atuação na busca da diminuição da carência habitacional nesses municípios.

O mutirão como forma alternativa de provisão habitacional é um tema bastante presente nas pesquisas científicas. Entre as diversas abordagens expostas estão as questões técnicas, econômicas e sociais (MARICATO, 86; SALATA, 86; SALVADOR, 93; RONCONI, 95; ABIKO, 96; FELIPE, 97; ITALIANO, 97).

A presente pesquisa enfocou o tema mutirão destacando o papel dos atores sociais envolvidos no processo, levantando também outras discussões importantes como as políticas municipais, a capacitação técnica e a organização dos mutirantes, o custo e a qualidade da construção segundo os moradores, os Projetos de Lei Municipais e as conseqüências na pós-ocupação.

Outro fator estruturador na presente pesquisa é expresso na questão das formas de gestão nos empreendimentos de habitação social, em discussão na literatura da área

(BONDUKI, 86, 2000; SALATA, 86; RONCONI, 95; FELIPE, 97; SOUZA E SILVA, 98).

Pretende-se salientar algumas características de dois tipos de gestão (autogestão e co-gestão) encontrados nos processos analisados.

A hipótese que norteou a pesquisa é que os vários atores sociais envolvidos (dirigentes locais, organizações de futuros moradores, partidos políticos, assessorias técnicas, comunidade, sindicatos, etc.) nos programas habitacionais em municípios do interior de São Paulo exerceram graus de influência distintos em cada uma das fases do processo de produção, específicas a cada um dos conjuntos habitacionais.

Outras perguntas secundárias surgiram no decorrer da pesquisa, proporcionando discussões sobre questões correlatas ao tema principal:

- As experiências municipais de habitação social ocorrem diferentemente nas metrópoles e nas cidades de pequeno e médio porte do interior do Estado?
- Os mesmos atores que tiveram participações distintas em cada cidade assumem diferentes estratégias? Por quê?
- Quais as diferenças e semelhanças entre as experiências segundo o tipo de gestão do empreendimento (autogestão e co-gestão)?
- Qual a abrangência do papel da assessoria técnica nas experiências analisadas?
- Qual a possível influência do partido político no poder local, em relação às experiências habitacionais?
- Após a ocupação das moradias, a população está mais organizada em função do processo de construção por ajuda mútua?
- O baixo custo das construções por ajuda mútua reflete-se na qualidade das habitações?

A pesquisa tem como objetivo principal caracterizar os agentes que influenciaram, reivindicaram, viabilizaram, financiaram e executaram os programas de habitação municipais, identificando a participação e as estratégias de atuação dos envolvidos em cada uma das fases do processo de construção das moradias.

As fases do processo de produção a serem analisadas incluem a **fase de planejamento**, com a decisão de realizar o conjunto habitacional, a determinação da escala do projeto, a seleção dos moradores, o tipo de financiamento a ser utilizado, a escolha e aquisição do terreno, a existência de Legislação Municipal específica do mutirão, a viabilização da infra-estrutura e de outros serviços, o projeto das habitações e o método construtivo a ser utilizado; a **fase de execução**, com a determinação da forma de produção (mutirão, empreiteira, misto), a compra de material e viabilização de ferramentas, a contratação de mão-de-obra extra quando necessário, a contratação da assessoria técnica, a divisão do trabalho, a definição de cargas horárias de trabalho e a gestão do processo; e por fim a **fase de pós-execução**, com a designação das habitações entre os moradores, a organização para viabilizar a manutenção e reformas nas moradias, a organização dos moradores, quando existir, para outras reivindicações e a repercussão da experiência realizada.

A estratégia geral da pesquisa partiu da escolha de três casos de produção habitacional por regime de mutirão no interior do estado de São Paulo, baseada nas características diferenciadas de cada intervenção.

A partir do estudo dessas experiências recentes em produção em escala de habitação social em três municípios no interior do estado de São Paulo (Franca, Jaboticabal e Monte Alto), pretende-se estabelecer uma análise comparativa, verificando a especificidade das práticas locais e delineando as características das diferentes estratégias adotadas.

A análise das experiências visa a fornecer subsídios para a atuação de gestores municipais, assessorias técnicas e sociedade civil organizada na procura por alternativas locais para a questão habitacional.

4. ESTUDO DE CASOS

Serão analisados a seguir alguns aspectos físicos, geográficos e sócio-econômicos dos três municípios escolhidos para a verificação empírica desta pesquisa: Franca, Jaboticabal e Monte Alto, todos localizados no nordeste do Estado de São Paulo.

Esta região caracteriza-se como uma das mais abastadas do Estado, apresentando algumas peculiaridades.

KAGEYAMA e LEONE (1999) propuseram uma regionalização do estado de São Paulo em cinco classes de municípios: *rural muito pobre*, *rural pobre*, *intermediária*, *urbana em expansão* e *urbana densa*.

Dos municípios pesquisados nesta dissertação, Jaboticabal pertence à classe intermediária dessa classificação, a qual é descrita pelas autoras como tendo uma posição intermediária em relação às outras classes, constituindo uma espécie de “tipo médio” de município de São Paulo, a partir dos indicadores utilizados. Os indicadores que mais contribuem para caracterizar a classe são, em primeiro lugar, a alta porcentagem de empregados agrícolas com carteira de trabalho assinada pelo empregador, configurando um mercado de trabalho assalariado bem estruturado para a agricultura; em seguida destacam-se a baixa porcentagem de pobres e o acesso razoável a bens domésticos (água, saneamento, telefone, geladeira e TV) e à educação básica.

A classe forma uma grande área contígua como se fosse o “primeiro quadrante” do estado de São Paulo: vai do centro até o norte e a divisa com Minas Gerais a leste. Abrange diversos municípios ao redor de Ribeirão Preto: Cravinhos, São Simão, Cajuru, Santa Rita do Passa Quatro, Sertãozinho etc.. Esta classe mostra uma característica interessante: seus municípios encontram-se geralmente no entorno de um município “pólo”, grande e altamente urbanizado. Por exemplo, estão na classe intermediária vários pequenos municípios do

entorno de São José do Rio Preto, Monte Alto, Franca e Ribeirão Preto, mas esses “pólos”, por sua vez pertencem à classe *urbano denso*, que se caracteriza por alta densidade demográfica e urbanização.

A idéia que isto sugere é que a partir dos grandes municípios altamente urbanizados geram-se efeitos que beneficiam seu entorno, em termos de infra-estrutura, renda e educação. A classe *urbano denso* tem áreas urbanas densamente povoadas e com populações rural e agrícola diminutas. A densidade demográfica é de cerca de 806 pessoas por km² e apenas 9% da população reside em domicílios rurais. Apesar da já elevada densidade populacional, essa classe apresentou fortes variações positivas da população entre 1980 e 1991: 42%, bem acima do total do estado.

A escolha das três cidades também baseou-se na proximidade física entre elas e São Carlos e na existência de contatos prévios com as equipes de assessoria técnica e com os dirigentes locais dos municípios em questão, facilitando o acesso às informações.

4.1 Características gerais do Conjunto Habitacional Parque 1º de Maio e do município de Jaboticabal

O município de Jaboticabal, também no nordeste do estado, possui dois distritos: Córrego Rico e Luzitânia. Tem como principal atividade econômica a agro-indústria sucroalcooleira e possui uma faculdade, a Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal (UNESP).

Segundo dados do PNUD/IPEA, o crescimento populacional foi intenso nas últimas décadas, passando de 39,5 mil habitantes em 1970 para 59,1 mil em 1991, demonstrando um crescimento de 49,6% durante esse período. A Contagem da População de 1996 (IBGE)

registrou uma população de 62,7 mil pessoas, vivendo em 16.743 domicílios permanentes, portanto com uma taxa de ocupação de 3,73 habitantes/domicílio.

A cidade apresenta um alto grau de urbanização, com 93,4% dos habitantes vivendo na área urbana em 1996, que ocupava 709 km² e bons índices de condições de vida, como pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3 – Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento de água e esgoto adequados e Índice de Condição de Vida habitacional no município de Jaboticabal:

TIPO	LOCAL	1970	1980	1991
ÁGUA	Jaboticabal	72,9	89,1	98,7
	Brasil	51,3	70,0	83,9
ESGOTO	Jaboticabal	66,5	87,4	95,2
	Brasil	42,3	52,9	58,9
ICV - HABITAÇÃO	Jaboticabal	0,755	0,878	0,944
	Brasil	0,538	0,663	0,758

Fonte: PNUD/IPEA, 1991.

A experiência a ser analisada em Jaboticabal, denominada Parque Primeiro de Maio, ocorreu na gestão do prefeito José Giacomo Baccarin (PT) de 88 a 92, sendo terminada na gestão seguinte, com a construção de moradias para 507 famílias. Segundo ITALIANO (1997), o processo de construção do conjunto habitacional ocorreu a partir da desapropriação do terreno, contando com recursos da própria administração municipal e com o envolvimento da população em todas as fases do processo.

O Parque Primeiro de Maio apoiava-se juridicamente em dois projetos de lei enviados ao legislativo: a Lei de Concessão e do Direito Real de Uso, que regulamentava a posse e o uso do terreno, a seleção das famílias, a forma de produção e os itens que comporiam o valor do crédito financiado e a criação da Empresa Municipal de Urbanização de Jaboticabal, uma

autarquia com personalidade jurídica e regime de trabalho próprio, responsável por agilizar os processos de compra de materiais, contratação de funcionários e administração dos créditos dos futuros moradores.

Os mutirantes contaram com assessoria técnica da Universidade Federal de São Carlos e os recursos para compra de materiais e implantação das redes de infra-estrutura urbana eram provenientes de dotação orçamentária do próprio município.

O terreno onde foi implantado o conjunto habitacional contava com algumas vantagens importantes, como a contigüidade e continuidade da gleba em relação à malha urbana, a existência de Posto Médico e Creche próximos ao lote e a existência de infra-estrutura urbana (rede de água, esgoto, iluminação e drenagem) nos limites da gleba.

Diferente da experiência de Franca, na de Jaboticabal não existia uma organização prévia da população a ser beneficiada. Apesar da participação da população, o mutirão foi gerido principalmente pela Prefeitura Municipal. Segundo ITALIANO (1997),

Penápolis, São João da Boa Vista e São Simão na década de 80, Jaboticabal, Monte Alto e Ibiraci (MG) na década de 90, são exemplos de experiências municipais alternativas e bem sucedidas, levadas adiante através de mutirões geridos pelo poder local. Nessas experiências, a prefeitura foi quem deu início ao processo, conduzindo-o e tutelando-o boa parte do tempo, em virtude da ausência de movimentos ou grupos sociais organizados que lutassem por habitação. (p.10/11)

O processo de construção do conjunto habitacional Primeiro de Maio constituiu uma experiência importante no que diz respeito à gestão e organização do canteiro de obras, promovidas pela assessoria técnica, servindo como subsídio para estudos e como exemplo para outras cidades. Vale ressaltar o porte do empreendimento, 507 unidades habitacionais produzidas por mutirão.

4.2 Características gerais do Conjunto Habitacional Jardim Esperança e do município de Monte Alto

Monte Alto faz limite com Jaboticabal a leste, tendo base econômica mais industrial, apesar do menor porte. O crescimento populacional foi maior que o dos municípios citados anteriormente, passando de uma população de 21,7 mil habitantes em 1970 para 39,7 mil em 1991, totalizando um crescimento de 82,4% nas duas décadas. Desse total, 89,8% residiam na área urbana.

Em 1996, o IBGE registrou uma população de 42,7 mil habitantes, vivendo em 11.687 domicílios, com uma taxa de ocupação de 3,64 habitantes/domicílio. A área urbana ocupa 348 km² e a porcentagem de 91,99% das pessoas vivendo nela.

O Índice de Condições de Vida voltado para a habitação, analisado pelo PNUD/IPEA em 1991, também é bastante satisfatório, atingindo o nível de 0,946, em relação ao valor de 0,758 da média brasileira.

A experiência a ser analisada em Monte Alto, o Conjunto Habitacional Jardim Esperança, partiu da iniciativa da própria Prefeitura Municipal, sendo realizada a partir da experiência de Jaboticabal.

A construção das 113 unidades habitacionais por meio do regime de mutirão, contou com uma equipe técnica de assessoria composta pelo NAUHAB (Núcleo de Assessoria e Estudos Urbanos e Habitacionais) e estudantes da Universidade Federal de São Carlos e da Escola de Engenharia de São Carlos - USP.

O terreno foi adquirido pela prefeitura por um preço baixo em relação aos padrões da cidade, US\$ 35.000,00 o alqueire. O projeto urbanístico e arquitetônico, a seleção das famílias, o canteiro de obras e até a instalação de uma fábrica de blocos ficaram a cargo da



Prefeitura Municipal de Monte Alto. Juridicamente, dois Projetos foram aprovados pela Câmara, o Projeto de Lei da Concessão e a criação de um Fundo Municipal de Habitação.

O processo de construção desse conjunto habitacional torna-se importante no contexto da presente pesquisa como uma decorrência da experiência de Jaboticabal, contando com a mesma assessoria técnica e, em muitos momentos, segundo ITALIANO (1997), espelhando-se no exemplo da cidade vizinha.

4.3 Características gerais do Conjunto Habitacional Jardim Panorama e do município de Franca

O município de Franca localiza-se no extremo nordeste do Estado, próximo à cidade de Ribeirão Preto, destacando-se economicamente pela produção de artefatos de couro, representada pelas indústrias de calçados.

A população total de Franca cresceu bastante nas últimas décadas, passando de 95 mil habitantes em 1970, para 149 mil em 1980 e 233 mil em 1991, segundo dados dos Censos Demográficos do IBGE. (PNUD/IPEA, 1991) Com uma população de 267 mil habitantes em 96, o município ocupava uma área de extensão de 609 km², possuía 71.375 domicílios particulares permanentes e 156 improvisados, resultando numa taxa de ocupação de 3,72 habitantes/domicílio (IBGE).

Também segundo o PNUD/IPEA, o crescimento populacional acelerado de 145,4% em duas décadas foi acompanhado de intensa urbanização. A taxa de população que vive em área urbana era de 97,8% em 1996 (IBGE), muito elevada em relação ao resto do Brasil, que tinha em média 75,6% da população vivendo em cidades. Os índices de domicílios com abastecimento de água e esgoto adequado e o Índice de Condição de Vida habitacional também encontram-se bem acima da média brasileira, como pode ser visto na tabela 4.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA), Franca possui um Índice de Desenvolvimento Humano- Municipal (IDH-M) bastante satisfatório, de 0,803 contra os 0,742 da média brasileira.

Tabela 4 – Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento de água e esgoto adequados e Índice de Condição de Vida habitacional no município de Franca:

TIPO	LOCAL	1970	1980	1991
	Franca	58,0	85,8	98,7
ÁGUA	Brasil	51,3	70,0	83,9
	Franca	52,6	67,8	94,1
ESGOTO	Brasil	42,3	52,9	58,9
	Franca	0,633	0,789	0,931
ICV-Habitação	Brasil	0,538	0,663	0,758

Fonte: PNUD/IPEA, 1991.

A presente pesquisa analisou uma das experiências municipais de produção habitacional realizada no Jardim Panorama, entre 1993 e 96, onde foram construídas 71 unidades de habitação popular por regime de mutirão, contando com a participação de diversos atores sociais: o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Artefatos de Couro de Franca, a Prefeitura Municipal, a PROHAB (Habitação Popular de Franca), a COHAB de Ribeirão Preto, a ONG de assessoria técnica NAUHAB (Núcleo de Assessoria e Estudos Urbanos e Habitacionais), a Faculdade de Engenharia de Passos e a Universidade Federal de São Carlos.

A principal particularidade dessa experiência é a participação de um segmento organizado da população, no caso um sindicato de trabalhadores, no processo de construção das moradias. Nos outros dois casos, como veremos a seguir, isto não ocorreu. A administração municipal exerceu muito pouca influência no processo, tendo como principal

papel o de agente financiador. A gestão do processo ficou a cargo do Sindicato em parceria com a assessoria técnica.

O terreno, em um bairro periférico da cidade, foi fornecido pela COHAB de Ribeirão Preto, outra exceção em relação às outras duas experiências, onde a Prefeitura foi o único agente financeiro envolvido.

Uma particularidade é a inexistência de Legislação específica ao projeto durante a execução, surgindo apenas após a ocupação do conjunto habitacional para facilitar experiências futuras.

4.4 Municípios selecionados

A tabela 5 mostra a evolução da população total residente nos três municípios selecionados para a pesquisa, podendo-se observar as diferenças de tamanho entre eles: Franca, com mais de 250.000 habitantes em 1996; Jaboticabal, com cerca de 63.000 e Monte Alto, com menos de 43.000 pessoas residentes.

Tabela 5 – Evolução da população residente nos municípios selecionados de 1970 a 1996.

Municípios	1970	1980	1991	1996
Franca	95.002	148.990	233.098	267.235
Jaboticabal	39.519	46.981	59.133	62.744
Monte Alto	21.786	31.231	39.742	42.720

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/IPEA), 1991 e Contagem da População (IBGE), 1996.

Também em relação ao crescimento populacional as cidades se distinguem: embora todas tenham reduzido o ritmo de crescimento na década de 90, Franca sempre mostrou maior

dinamismo, com taxas anuais de mais de 4% até 1991; já no último período (91/96) a taxa de crescimento populacional cai para 2,8% ao ano nessa cidade. Monte Alto vem reduzindo desde a década de 70 o ritmo de crescimento populacional, mas ainda assim supera Jaboticabal, que teve o menor dinamismo populacional no período todo, como pode ser verificado na tabela 6.

Considerando a década de 80 e o período até 1996, verifica-se que Franca aumentou sua população em 79%, Monte Alto em 37% e Jaboticabal em 34%. Isto representou aproximadamente 118 mil pessoas a mais em Franca, 16 mil em Jaboticabal e 11 mil em Monte Alto.

Tabela 6 – Taxas anuais de crescimento da população residente nos municípios selecionados de 1970 a 1996. (% ao ano)

Municípios	1970/80	1980/91	1991/96
Franca	4,6	4,2	2,8
Jaboticabal	1,7	2,1	1,2
Monte Alto	3,7	2,2	1,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/IPEA), 1991 e Contagem da População (IBGE), 1996.

Outra característica dos municípios é que eles são quase totalmente urbanos, pois a população residente em zonas urbanas representa mais de 90% em todos eles: 97,8% em Franca, 93,4% em Jaboticabal e 92% em Monte Alto. Associado com isto está o fato de que a população depende praticamente quase só de empregos urbanos, como mostra a tabela 7.

Tabela 7 – Características das ocupações nos municípios selecionados em 1996. (número de empresas e pessoas)

Municípios	Empresas com CGC	Pessoal ocupado nas empresas	Pessoal ocupado na agricultura
Franca	10.711	57.982	2.122
Jaboticabal	1.994	14.201	3.895
Monte Alto	1.526	9.831	2.835

Fonte: Contagem Populacional de 1996 (IBGE).

Pode-se verificar que as ocupações agrícolas empregam apenas frações diminutas da população empregada total, notadamente em Franca. O alto grau de urbanização dos municípios reforça a importância da quantidade e qualidade das habitações urbanas necessárias e das diversas formas de obtê-las, como será abordado nesta pesquisa.

5. MÉTODO DA PESQUISA

A pesquisa partiu da análise da bibliografia sobre diferentes aspectos que interferem no processo de produção de habitação social: o papel do Estado, a questão da terra, descentralização administrativa, movimentos urbanos, participação da sociedade civil em políticas e empreendimentos públicos e a forma de produção por ajuda mútua. As análises efetuadas serviram de referência para a compreensão e análise dos estudos de caso.

Em um segundo momento, foram realizadas entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de construção dos conjuntos habitacionais de cada uma das três cidades a serem analisadas: moradores, gestores municipais, líderes das comunidades ou sindicatos envolvidos, dirigentes de empresas municipais de habitação, representantes de órgãos de financiamento e assessorias técnicas.

Tais entrevistas visaram a obter os dados necessários para a comparação entre as três experiências em questão e a identificação dos papéis desempenhados pelos diversos atores envolvidos nos processos, analisando as possibilidades, responsabilidades e estratégias adotadas por cada um.

5.1 Coleta de dados

A coleta de dados iniciou pela identificação dos atores sociais envolvidos nas três experiências a serem analisadas. Esta identificação partiu de contatos previamente existentes com membros da assessoria técnica, que viabilizaram o contato com gestores municipais e com alguns mutirantes.

Devido às características da pesquisa optou-se pela coleta de dados a partir de atores estratégicos e não por um estudo estatístico das respostas obtidas. Portanto o número de

pessoas entrevistadas constitui uma amostra pequena mas com um grau elevado de confiabilidade, devido à importância dessas pessoas dentro dos processos analisados, como dirigentes e assessores.

Para tal, os mutirantes entrevistados foram indicados em função de alguma característica especial: líderes comunitários ou lideranças durante o processo, profissionais da construção, pessoas mais participantes no processo.

Após a identificação e o contato com os atores, foram realizadas entrevistas com os representantes de cada segmento nos processos de construção dos conjuntos habitacionais nas três cidades escolhidas como objetos empíricos para esta pesquisa, apresentados no quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Identificação dos atores a serem entrevistados em cada cidade.

Segmentos	Atores
Representantes da Prefeitura Municipal	Prefeito, secretários, assessores
Representantes da Empresa Habitacional Municipal	Diretor
Representantes do Sindicato	Presidente
Representantes dos moradores	Indicados pela assessoria técnica
Representantes da assessoria técnica	ONG, engenheiros, estagiários
Representantes do órgão de financiamento	Diretor da COHAB, Prefeito

Para a realização das entrevistas com os diferentes atores foi elaborada uma planilha que serviu de roteiro, contendo as perguntas principais, baseadas nas diversas fases de tomada de decisão e execução das habitações; e algumas questões secundárias, que serviram como balizadoras para o esclarecimento das primeiras. Todas encontram-se expostas no quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Roteiro para entrevistas

Perguntas principais	Questões secundárias
1. Iniciativa para realizar o Conjunto Habitacional	Quais os responsáveis?
2. Determinação da escala do projeto	Em que momento ocorreu?
	Quem determinou?
	O que determinou?
3. Seleção dos moradores	Como foi o processo?
	Quais os critérios adotados?
	Que problemas surgiram?
4. Tipo de financiamento	Quais os agentes e fontes de financiamento?
	Quem determinou?
	Quem viabilizou?
5. Escolha e aquisição do terreno	Quem escolheu?
	O que determinou a escolha?
	Quem financiou?
6. Legislação Municipal específica à provisão habitacional	O que já existia?
	O que foi acrescentado?
7. Infra-estrutura (abastecimento de água, esgoto, iluminação, pavimentação, arborização)	O que já existia?
	O que foi acrescentado?
	Quem viabilizou?
8. Serviços urbanos (creche, escola, centro comunitário, posto de saúde)	O que já existia?
	O que foi acrescentado?
	Quem viabilizou?
9. Projeto das habitações	Quem projetou?
	Qual a participação dos futuros moradores?
	Houve modificações?
10. Sistema construtivo das unidades habitacionais	Quem determinou?
	Quais os aspectos determinantes para a escolha?
11. Forma de produção (mutirão)	Quais os aspectos determinantes?
	Quem determinou?
12. Compra de material	Como foi o processo de compra?
13. Ferramentas	Como foram viabilizadas?
14. Contratação de mão-de-obra extra	Como foi feita a contratação?
	Para que fases da obra?
15. Assessoria técnica	Como foi contratada?
	Quais as atribuições?

16. Divisão do trabalho no canteiro de obras	Quem determinou?
	O que determinou?
	Quais os problemas?
17. Carga horária de trabalho no canteiro	Quem determinou?
	O que determinou?
18. Gestão do processo	Quem eram os responsáveis?
	Quais as lideranças?
	Como foi o processo de decisão?
19. Definição da distribuição das habitações entre os moradores	Como foi realizada (sorteio, critérios)?
	Quem determinou?
20. Manutenção das moradias	Existe manutenção coletiva?
	Que tipo?
21. Organização dos moradores	Existe reivindicação de melhorias?
22. Capacidade de reprodução da experiência	Qual a repercussão da experiência realizada?
	Foi utilizada como modelo para outras experiências?

As entrevistas foram realizadas na residência dos entrevistados ou em seus locais de trabalho, gravadas e posteriormente transcritas para facilitar o manuseio dos dados. O quadro 3, apresentado a seguir, mostra o total de entrevistados em cada cidade e o papel exercido por cada um.

Quadro 3 – Identificação dos atores entrevistados em cada cidade.

Jaboticabal	Monte Alto	Franca
Prefeito	Prefeito	Presidente da empresa
Secretário	Secretário	municipal de habitação
Assessor	6 mutirantes	5 mutirantes
6 mutirantes	2 assessores técnicos	2 assessores técnicos
2 assessores técnicos		Presidente do Sindicato
1 voluntário no mutirão		Representante do órgão financiador (COHAB)
Total de atores sociais entrevistados = 32		

O mesmo roteiro serviu para as entrevistas com todos os atores sociais, possibilitando a obtenção de opiniões e interpretações diferenciadas sobre cada aspecto analisado.

A partir das questões respondidas, após todas as entrevistas, foi elaborada a fase seguinte da pesquisa, que consiste na análise dos dados obtidos e de um estudo comparativo entre as três experiências.

5.2 Análise dos resultados obtidos

Os dados que foram coletados nas entrevistas foram organizados para a verificação da hipótese principal; que os vários atores sociais envolvidos nos programas habitacionais de Franca, Jaboticabal e Monte Alto exerceram graus de influência distintos em cada uma das fases do processo de produção habitacional, específicas a cada um dos programas; e das hipóteses secundárias, expostas no item 3.

Foi elaborada uma síntese das respostas obtidas nas entrevistas para cada cidade, com base nas perguntas expostas no Quadro 2, resumindo o conteúdo de todos os atores sociais envolvidos em cada uma das experiências analisadas. A esta síntese seguem alguns comentários gerais destacando aspectos de relevância para esta pesquisa e uma análise dos papéis desempenhados e das estratégias adotadas por cada um dos atores envolvidos (dirigentes locais, empresas habitacionais, moradores, sindicatos e assessorias técnicas) nos três processos.

Os dados obtidos visaram a responder à questão: Quais as razões e as possíveis explicações para as estratégias adotadas pelos diferentes atores em cada um dos municípios em questão? Permitiram também a análise das especificidades das experiências locais e as possibilidades e responsabilidades de cada um, possibilitando posteriormente uma comparação entre os processos ocorridos nos três municípios.

5.3 Análise comparativa entre as experiências

Num segundo momento da interpretação dos dados obtidos, foram elaborados quadros gerais (6, 7 e 8) reunindo os dados das três cidades para a realização de uma análise comparativa entre os três processos. O primeiro com enfoque para as formas de gestão encontradas nas três cidades, a autogestão e a co-gestão, e suas decorrências para a experiência.

Foram analisadas também a participação dos moradores na fase da pós-ocupação, as principais questões levantadas por eles e a questão do grau de organização em relação à forma de produção das habitações. Por último, reuniram-se as estratégias adotadas pelos diversos atores sociais envolvidos nos processos possibilitando uma visão geral e os cruzamentos de atores nas diferentes experiências.

6. CARACTERIZAÇÃO DAS 3 EXPERIÊNCIAS E DOS ATORES SOCIAIS

A seguir será apresentada a síntese das respostas obtidas nas três cidades avaliadas, organizadas de acordo com o roteiro apresentado anteriormente no Quadro 2. Como as mesmas perguntas foram feitas a diferentes atores sociais envolvidos no processo de construção, as respostas foram, em sua maioria, bastante similares. Apenas algumas perguntas apresentaram divergência de respostas, como será ressaltado na exposição dos dados.

Serão apresentados na seqüência alguns comentários gerais sobre as experiências de cada cidade, destacando aspectos importantes, específicos a cada cidade e aos atores sociais envolvidos, que serão relevantes para a análise comparativa posterior. O último item da análise dos resultados expõe a atuação de cada segmento participante e as estratégias adotadas por cada ator individualmente.

6.1 Jaboticabal: o Parque 1º de Maio

6.1.1 Síntese das respostas obtidas

1. Iniciativa para realizar o Conjunto Habitacional

A iniciativa partiu de um grupo dentro da administração da Prefeitura de Jaboticabal em parceria com a assessoria técnica, da Universidade Federal de São Carlos. Na visão dos moradores foi importante a participação do voluntário e posteriormente vereador Orivaldo Briza.

2. Determinação da escala do projeto

A determinação da escala foi baseada em dois aspectos, a disponibilidade de recursos da Prefeitura e o tamanho da área escolhida. Destaca-se aqui a escala do projeto, 507 unidades.

3. Seleção dos moradores

A seleção dos moradores foi realizada pela Prefeitura por meio de um cadastramento prévio e depois um processo seletivo minucioso realizado por assistentes sociais da Prefeitura, baseado em alguns critérios estabelecidos na Lei Municipal de Concessão e Uso do Solo, aprovada para o mutirão. Os critérios, discutidos previamente com os possíveis moradores inscritos, eram o de renda familiar (0 a 3 salários mínimos), tempo de residência na cidade, número de membros na família e outros de desempate como a presença de pessoas doentes, crianças e idosos na família.

4. Tipo de financiamento

O financiamento foi integral da Prefeitura, tanto para o terreno como material e assessoria técnica. Parte da infra-estrutura foi subsidiada pela Prefeitura.

5. Escolha e aquisição do terreno

O terreno foi escolhido pela equipe de planejamento da Prefeitura e desapropriado após difícil tentativa de negociação. Destaca-se aqui sua localização estratégica e a presença de infra-estrutura e serviços contíguos pré-existente.

6. Legislação Municipal específica à provisão habitacional

Foram aprovadas duas Leis Municipais, a primeira de Concessão e Uso do Solo, para resolver a questão da terra e que incluía os critérios de seleção e subsídio de infra-estrutura, e a segunda para a criação da Empresa Municipal de Habitação (EMURJA), que seria a responsável pela compra de materiais e pelas contratações.

7. Infra-estrutura (abastecimento de água, esgoto, iluminação, pavimentação, arborização)

A infra-estrutura foi feita pelas autarquias municipais (SAERJ, CPFL) em parceria com a Prefeitura. Parte dela foi subsidiada pela Prefeitura.

8. Serviços urbanos (creche, escola, centro comunitário, posto de saúde)

Durante a construção a casa-modelo serviu como creche. Após a ocupação, as famílias utilizaram os serviços já existentes no bairro.

9. Projeto das habitações

Três projetos foram desenvolvidos pela equipe técnica de assessoria da UFSCar e Secretaria de planejamento (Mauro Ferreira e Wilson Italiano) e os moradores escolheram um deles em assembléia.

10. Sistema construtivo das unidades habitacionais

O sistema construtivo também foi desenvolvido pela equipe técnica em função da fábrica de blocos que a Prefeitura adquiriu. Destaca-se aqui o detalhamento do projeto do processo construtivo desenvolvido pela equipe da UFSCar, calcado na racionalização do canteiro e da construção.

11. Forma de produção (mutirão)

A opção pelo mutirão partiu da equipe de planejamento e da assessoria técnica, em função de dois aspectos determinantes, o baixo custo e a possibilidade de organização popular, que era condizente com a proposta da administração municipal.

12. Compra de material

A compra de materiais foi feita pela EMURJA por meio de concorrências e supervisionado pela assessoria. Devido ao alto grau de detalhamento do projeto construtivo as compras eram muito racionalizadas.

13. Ferramentas

As ferramentas também foram compradas pela EMURJA.

14. Contratação de mão-de-obra extra

Não houve mão-de-obra contratada, apenas a participação de funcionários da Prefeitura. Alguns mutirantes contrataram serviços de terceiros para cumprir o número de horas exigido.

15. Assessoria técnica

A assessoria técnica da UFSCar, composta pelo engenheiro Wilson Italiano e estagiários de engenharia civil (responsáveis pelo planejamento e monitoramento da execução no canteiro) e da terapia ocupacional (responsáveis pela socialização das crianças, filhos dos mutirantes), foi contratada por um convênio com a Universidade. A equipe de planejamento da prefeitura também colaborava com a assessoria.

16. Divisão do trabalho no canteiro de obras

A divisão do trabalho no canteiro foi organizada pela assessoria técnica. A construção do conjunto habitacional foi dividida em etapas, cada etapa finalizou aproximadamente 70 casas. Os mutirantes foram divididos em grupos maiores que realizavam a construção integral de cada etapa. Dentro de cada grupo havia várias equipes com pelo menos um pedreiro em cada uma, que era o ponto de contato com a assessoria. Cada equipe era responsável por uma tarefa da obra (alvenaria, fundação, madeiramento, instalações, etc).

17. Carga horária de trabalho no canteiro

A carga horária foi proposta pela assessoria e Prefeitura e votada pelos mutirantes.

18. Gestão do processo

A gestão no canteiro era feita pela assessoria técnica, e a gestão do processo pela equipe da Prefeitura.

19. Definição da distribuição das habitações entre os moradores

Foi feita pelo número de horas trabalhadas, quem tinha mais horas escolhia primeiro, mas dentro da etapa realizada pelo seu grupo de construção.

20. Manutenção das moradias

Só existe manutenção individual, mas às vezes um vizinho ajuda outro a fazer alguma melhoria, como um muro.

21. Organização dos moradores

Uma ação coletiva posterior à construção das habitações foi a reivindicação pelo asfalto, que foi conseguido após a ida de quase todos os moradores até a sede da Prefeitura (gestão 92 – 96) quando souberam da existência de uma verba a ser aplicada em algum bairro carente. Tal manifestação foi impulsionada por integrantes da antiga administração (que promoveu o mutirão) mas contou com a participação em massa dos moradores. Outra ação coletiva foi a manifestação pela continuidade da construção e da equipe técnica quando houve a mudança de gestão da Prefeitura antes do final das obras. Neste caso a pressão popular também representou um grande peso para a decisão da Prefeitura.

22. Capacidade de reprodução da experiência

Foi grande a repercussão da experiência na cidade e na região, influenciando diretamente outros municípios, como Franca e Monte Alto no Estado de São Paulo e Ibiraci em Minas Gerais, a seguirem o exemplo. Para os moradores e para Orivaldo Briza, existe um aspecto negativo do mutirão, uma visão preconceituosa de parte da população em relação ao bairro.

6.1.2 Comentários gerais sobre a experiência

Como pode ser observado nos dados obtidos, esta experiência foi resultado do esforço de alguns membros da administração (Baccarin, Mauro Ferreira e Ozório Calil) em conjunto com a assessoria técnica da UFSCar, com destaque para Wilson Italiano.

Mas é preciso salientar a importância da aprovação e dedicação da administração municipal como um todo. Neste caso o mutirão fazia parte de um programa social integrado da Prefeitura, atuante nas diversas áreas de carência dos serviços urbanos. Este processo foi totalmente gerido pela própria Prefeitura, que mediante aprovação em assembléia pelos mutirantes, foi o agente de todos os processos decisórios. Como coloca o Secretário de Planejamento Ozório Calil Jr.:

Nós tivemos um envolvimento muito grande com a população, uma equipe dentro da administração assumiu a questão do mutirão. Para nós, o fundamental era a questão da organização, a construção era uma consequência disso. Nós investimos muito nessa questão da organização, da questão do grupo. Eram reuniões semanais, fora as do canteiro, onde se discutia o processo, era muito intenso.

Outro fato relevante é a integração da política urbana e habitacional de Jaboticabal com a de outros municípios administrados pelo mesmo partido político, como ressalta Mauro Ferreira:

A iniciativa foi da administração, da Prefeitura. E nós tínhamos, naquela época, uma articulação muito grande entre as Prefeituras do PT no Estado, eram 13 Prefeituras, se não me engano. Então a gente se reunia a cada dois meses mais ou menos, cada vez em um lugar, para discutir a política urbana e habitacional. O entrosamento das duas, a gente via que não dava para fazer uma política habitacional dissociada da política urbana. Então dessas reuniões é que foi surgindo a idéia, porque a gente não conseguia financiamento da COHAB, então vamos fazer uma coisa que nunca foi feita, vamos fazer mutirão. Várias Prefeituras fizeram, todas, todo mundo partiu para essa mesma proposta e daí a gente construiu uma política alternativa ao extinto BNH. (...) A repercussão que teve foi a nível regional (...) E acabou se tornando uma referência, porque todos os governos do PT, os candidatos do PT na região citavam: não, porque Jaboticabal fez, e isso acabou se esparramando para todo lado.

Um dos pontos de destaque deste empreendimento é a escala do projeto, que produziu 507 moradias de uma única vez em uma cidade do porte de Jaboticabal. A viabilidade desta experiência é bastante calcada no momento político e econômico pelos quais o município passava. De um lado a situação financeira privilegiada pelo aumento da Receita pela Constituição de 88 e a inflação galopante que privilegiava as aplicações, de outro a vontade administrativa de realizar grandes investimentos sociais. O Prefeito Baccarin salienta a importância da opção política para a realização do empreendimento:

(...) Mas você poderia não usar esse dinheiro para o mutirão. Acho que o fundamental é a questão da opção política. Porque a partir da Constituição de 88, você teve os municípios por uns dois, três anos com a situação financeira melhorada, não durou muito não, e nós resolvemos, foi uma decisão de governo, diante dessa situação financeira melhorada, nossa opção foi investir em saneamento básico e num segundo momento em habitação.

A grandiosidade da intervenção tem seus aspectos positivos, principalmente no combate ao déficit habitacional, mas tem também alguns aspectos negativos, destacados pelos moradores e principalmente pelo vereador Orivaldo Briza em seu depoimento, o impacto que a extensa ocupação por uma camada de baixa renda da população traz para a cidade:

Eu particularmente acho que não deveriam ser mais construídos conjuntos tão grandes, falando num português claro, acho que é muita gente pobre morando junto, a demanda social é muito grande, a capacidade que a administração tem de resolver os problemas é muito pequena. Eu acho que o ideal seria construir conjuntos de 50 casas, até a gente tem um projeto de construir nos bairros, por exemplo, 30 num bairro, 30 em outro, para pessoas que moram naquele bairro já, pagam aluguel. Se tem 30 cadastrados em um bairro, vamos construir 30 naquele bairro, isso seria o ideal. Porque senão você tira as pessoas do relacionamento com a cidade, com escola, vizinhos, acaba segregando essas pessoas. Eu acho isso muito ruim, na época eu não achava não, mas hoje eu acho. Então pode até fazer 500 casas, mas espalhado, ir preenchendo os vazios urbanos e aproveitar o que já se tem, escolas, posto de saúde, creche.

Tal ocupação produziu uma segregação que tem seus reflexos na visão preconceituosa por parte da população da cidade, visto que o conjunto foi instalado próximo a bairros valorizados no mercado imobiliário de Jaboticabal. Para Briza, parte da discriminação é decorrente da condição econômica dos moradores e parte pelo aspecto visual do conjunto, que foi entregue sem acabamento externo. De acordo com o vereador, se a experiência fosse repetida, eles tomariam o cuidado de incluir no projeto o acabamento das casas, ao estilo dos 'Cingapuras' para melhor aceitação na cidade.

Outro ponto falho na visão de alguns dos participantes do processo (equipes técnicas), reside na falta de organização dos moradores posterior ao fim da construção. Segundo eles, isto deve-se a vários fatores. Em primeiro lugar a falta de continuidade política na gestão

municipal, que foi seguida por uma administração contrária à que realizou o mutirão, abandonando o grupo.

A este, seguem-se outros agravantes, como a falta de programas educacionais, culturais e sociais que contribuíssem para a manutenção da comunidade e do crescimento político e social do grupo. Um último ponto é a dificuldade financeira dos moradores, que facilitam as relações clientelistas em oposição à postura comunitária. Segundo Wilson Italiano:

O processo de produção, a experiência, não deixou plantada a coisa do grupo, do coletivo, não gerou tipo: vamos discutir o que é melhor para o bairro. E também o contexto de dificuldade financeira, que torna mais forte as particularidades, ou seja, o político que vai lá e em troca de conta de água desmorona esse avanço que teve em termos de organização. Um palpite meu é que se continuasse o mesmo grupo na gestão da cidade, poderia ter dado outro norte para o Parque 1º de Maio, eu acho que essa interrupção política da Prefeitura desmoronou uma proposta que não era só a casa. Teve avanços, não vou dizer que não, mas essa descontinuidade contribui para não ter um amadurecimento da comunidade, um fortalecimento das relações coletivas. Foram então alguns fatores, a descontinuidade, a dificuldade financeira e a falta de programas educacionais.

Um aspecto ressaltado pelos moradores é a qualidade da moradia, muito superior em área, projeto, materiais utilizados e execução às moradias populares tradicionais providas pela COHAB no município. O mérito vai para a equipe de assessoria técnica, que executou um trabalho primoroso na elaboração e acompanhamento do projeto executivo, contribuindo inclusive para a capacitação técnica dos mutirantes. Nas palavras de um dos moradores, Salvador Reinol:

Quando tava construindo vinha muita gente ver, até de outros estados, vinha até ônibus para conhecer o mutirão, foi uma coisa inédita,

porque foi muito grande e além do que, deu certo. Deu certo, ficou bom e essa construção aqui, não desmerecendo as casas de COHAB, mas eu não troco essa casa aqui por uma de COHAB, foi muito bem feita, mesmo sendo gente que nunca tinha feito. Falavam que não tinha mão-de-obra especializada, mas os estagiários que ensinavam, acompanhavam. Era tudo certinho, era com bloco e tinha meio, não precisava quebrar bloco, a amarração era feita com ferro. Foi feito tipo de uma regra, todas foram feitas do mesmo jeito e deu certo. Aqui tem 507 casas, eu nunca ouvi dizer que tivesse dado nenhum problema, só alguma coisa de hidráulica, isso feito por pessoa que não sabe, dá às vezes algum vazamento, isso é normal, mas o mais importante que é a estrutura da casa ficou excelente.

6.1.3 Atores sociais e estratégias de atuação

Na experiência analisada em Jaboticabal, os atores sociais envolvidos assumiram responsabilidades distintas nos processos decisórios, sobrepondo-se em alguns momentos. Os papéis assumidos estão apresentadas no quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Atores sociais em Jaboticabal.

Prefeitura	Coordenação da gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, financiamento, escolha e aquisição do terreno, Projetos de Lei, provisão de infra-estrutura, projetos, compra de materiais, contratação da assessoria técnica, determinação da escala do projeto, forma de distribuição das habitações)
Assessoria Técnica	Elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos decisórios (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, Projetos de Lei, determinação da carga horária de trabalho, forma de distribuição das habitações e compra de materiais)

Mutirantes	Participação por votação em assembléia na gestão do processo (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, forma de distribuição das habitações)
------------	--

A experiência de Jaboticabal, como ficou explicitado no quadro 4, teve na Prefeitura Municipal o principal ator responsável pela gestão do processo, sempre mediante aprovação por votação em assembléia por parte dos mutirantes e, em alguns casos antes do início das obras, pelo total de famílias inscritas no processo seletivo. Portanto este mutirão caracterizou-se pela co-gestão de poder público e moradores.

A construção por ajuda mútua do Parque 1º de Maio foi uma das vertentes de um programa integrado de reformas urbanas no município, promovidas pela equipe da Prefeitura, que constituía parte da assessoria técnica representada pelo Secretário de Planejamento (Ozório Calil) e o Assessor para questões urbanas (Mauro Ferreira).

A assessoria técnica da Universidade Federal de São Carlos responsabilizou-se principalmente pelas questões técnicas relativas ao canteiro de obras, participando também nas discussões relativas aos processos decisórios em estreita parceria com o poder local.

Wilson Italiano destaca a influência da assessoria na iniciativa de realizar o conjunto habitacional:

A iniciativa foi do Poder Público mesclado com a Universidade, a Prefeitura tinha a idéia de trabalhar com habitação mas não necessariamente com ajuda mútua, então pode-se dizer que teve uma influência da Universidade, representada por três alunos, eu, o Marcos Tamai e o Mário, que começaram a vender essa idéia do mutirão, depois houve uma visita a São Paulo, inclusive do Prefeito, para ver algumas experiências de lá, que consolidou a alternativa de produção em ajuda mútua. A iniciativa então foi do Poder Público, mas monitorada, incentivada por nós.

Os moradores do conjunto, apesar de seu número elevado, mostrou algum progresso na questão da organização popular, tendo demonstrado isto em dois momentos: na pressão exercida sobre a Prefeitura para o término da construção com a mudança de gestão, com o comparecimento dos moradores na sede de governo municipal e reivindicação pelo asfalto para o bairro onde a ação se repetiu, garantindo para o 1º de Maio uma melhoria almejada por diversos outros bairros mais antigos da cidade.

É preciso ressaltar no entanto que, nas duas ocasiões, houve a influência de liderança externa, representada pelo vereador Orivaldo Briza e outras pessoas vinculadas à gestão municipal realizadora do mutirão.

Foto 1 – Vista do Conjunto Habitacional Parque 1º de Maio



Figura 1 – Mapa do município de Jaboticabal com localização do Parque 1º de Maio



6.2 Monte Alto: O Jardim Esperança

6.2.1 Síntese das respostas obtidas

1. Iniciativa para realizar o Conjunto Habitacional

A iniciativa partiu da Prefeitura Municipal de Monte Alto impulsionada pela assessoria técnica, o NAUHAB (Núcleo de Assessoria e Estudos Urbanos e Habitacionais), composta por técnicos que participaram do mutirão do Parque 1º de Maio.

2. Determinação da escala do projeto

A escala do projeto foi definida por dois fatores. O porte geral do empreendimento foi determinado pela quantidade de recursos financeiros da Prefeitura disponíveis para o projeto, e o número exato de unidades definiu-se pelo loteamento do terreno escolhido.

3. Seleção dos moradores

O processo de seleção foi semelhante ao realizado em Jaboticabal. Houve um cadastramento e a seleção com base em alguns critérios especificados na Lei de Concessão e Uso do Solo: tempo de residência na cidade, renda (0 a 3 salários mínimos), número de membros na família, pessoas com dificuldades de saúde na família. Destaca-se a atenção a dois aspectos, a possível prioridade a funcionários da Prefeitura e profissionais da área da construção.

4. Tipo de financiamento

O financiamento foi integral da Prefeitura, apesar de terem sido cogitadas parcerias com o governo estadual. O terreno foi doado pela Prefeitura e os materiais e custos adicionais entraram no financiamento realizado pela Empresa Municipal de Habitação, criada para o mutirão.

5. Escolha e aquisição do terreno

O terreno foi escolhido pela equipe de planejamento da Prefeitura, negociado com o proprietário e doado para o mutirão pela Prefeitura. Houve a preocupação de escolher uma área adjacente à malha urbana e com facilidade de infra-estrutura e serviços.

6. Legislação Municipal específica à provisão habitacional

Semelhante a Jaboticabal, foram aprovadas duas Leis Municipais, a primeira de Concessão e Uso do Solo, para resolver a questão da terra e subsídio de infra-estrutura e outra que incluía os critérios de seleção dos moradores.

7. Infra-estrutura (abastecimento de água, esgoto, iluminação, pavimentação, arborização)

Os sistemas de água, esgoto e iluminação entraram no financiamento da Prefeitura, realizados em parceria com as autarquias locais (SABESP e CPFL). O asfalto foi feito por uma empresa particular (Leão Leão), contratada e paga diretamente pelos moradores.

8. Serviços urbanos (creche, escola, centro comunitário, posto de saúde)

Durante a construção uma das casas modelo foi adaptada para funcionar como creche. Após a ocupação nada foi feito até o início da construção de uma creche em 2000, que não foi concluída ainda.

9. Projeto das habitações

O projeto foi feito pela assessoria técnica, Wilson e Mauro, mediante a aprovação em assembléia pelas famílias, que optaram por uma entre as três propostas existentes.

10. Sistema construtivo das unidades habitacionais

O sistema construtivo foi desenvolvido pela assessoria técnica do NAUHAB e aprovado pela Prefeitura e moradores.

11. Forma de produção (mutirão)

A opção pelo mutirão foi justificada principalmente pela questão do baixo custo, mas pesaram também a indicação do Prefeito de Jaboticabal (Baccarin) e os resultados da experiência realizada lá. O Eng. Wilson Italiano também contribuiu bastante para a decisão final pelo mutirão.

12. Compra de material

A compra de materiais foi feita por meio de licitações feitas pela Prefeitura em parceria com a assessoria técnica e as compras foram viabilizadas pela Empresa Municipal de Habitação. Como todo o processo, a escolha de materiais sempre passava pela aprovação dos mutirantes.

13. Ferramentas

As ferramentas foram compradas pelo mesmo processo dos materiais.

14. Contratação de mão-de-obra extra

Não houve mão-de-obra contratada, apenas funcionários da Prefeitura. Havia contratação pelos próprios mutirantes que não tinham como cumprir o número de horas exigido.

15. Assessoria técnica

A assessoria técnica era do NAUHAB, ONG surgida após o mutirão de Jaboticabal, contratada diretamente pela Prefeitura. Estudantes de graduação de Engenharia Civil, Pedagogia e de Terapia Ocupacional da Universidade Federal de São Carlos e estudantes de graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP foram contratados pela Prefeitura.

16. Divisão do trabalho no canteiro de obras

A divisão do trabalho no canteiro foi organizada pela assessoria técnica, baseada nas aptidões de cada um. O mutirão foi dividido em dois grandes grupos para racionalizar o uso de ferramentas e a disponibilidade da assessoria e cada grupo em pequenas equipes com pelo menos um pedreiro em cada. Havia também os grupos responsáveis pela cozinha, creche e almoxarifado, em sua maioria mulheres. Em cada grupo havia um representante e um vice para relatar problemas para a assessoria.

17. Carga horária de trabalho no canteiro

A carga horária foi decidida em assembléia pelos mutirantes, havendo previamente uma proposta da assessoria.

18. Gestão do processo

A gestão no canteiro era feita pela assessoria técnica e a geral do processo em parceria com a equipe de planejamento da Prefeitura, onde destacou-se a participação do Secretário de Planejamento Tadeu Nogueira.

19. Definição da distribuição das habitações entre os moradores

Foi feita pela classificação segundo o número de horas trabalhadas. Quem tinha mais horas escolhia primeiro.

20. Manutenção das moradias

Só existe manutenção individual, mas às vezes algumas famílias se reúnem para construir coletivamente alguma melhoria, como um muro.

21. Organização dos moradores

A organização dos moradores após a ocupação foi praticamente inexistente. Este ano foi criada uma Associação de moradores impulsionada pelo Rotary Clube. Alguns vêem a ação como uma jogada política da atual Prefeitura para conquistar os moradores. A Associação promoveu o início da construção de uma creche ainda inacabada, mas tem como principal objetivo a realização de trabalhos sociais dentro da comunidade, como a Pastoral de Menores.

22. Capacidade de reprodução da experiência

Foi grande a repercussão da experiência na cidade e existe muita expectativa em relação à gestão que terá início em 2001, com a volta de Donizete Sartor à Prefeitura, para a realização de outro conjunto habitacional por regime de mutirão.

6.2.2 Comentários gerais sobre a experiência

Esta experiência deu continuidade à ocorrida em Jaboticabal (Parque 1º de Maio) com muitas semelhanças e algumas diferenças. As semelhanças são muitas, a começar pelos integrantes da assessoria técnica, agora solidificada em forma de ONG, o NAUHAB. O formato do processo foi praticamente o mesmo: financiamento da Prefeitura, aprovação dos mesmos projetos de Lei, boa localização do terreno, mesmo processo produtivo das habitações, e na parceria entre Prefeitura e assessoria para a gestão e as tomadas de decisão com a extensa participação dos moradores.

Algumas diferenças podem ser percebidas, como a falta de um projeto integrado maior da Prefeitura, salientada pelo membro da assessoria Ozório Calil Jr.:

Mas lá foi bem diferente. Era só uma assessoria mesmo, não teve o envolvimento e todo o trabalho anterior como foi feito em Jaboticabal, era muito mais dirigido para a questão da obra. Em comum tinha eu e o Wilson, depois tinha outras pessoas da UFSCar, mas que não tinham participado anteriormente. Foram incorporadas outras pessoas, o Tadeu, que era o Secretário de Planejamento. Mas também não quero dizer que não houve um envolvimento grande, porque a gente comia lá no canteiro, então tinha o envolvimento com as pessoas, mas não tinha um projeto político como tinha em Jaboticabal, lá o mutirão fazia parte da administração, era uma coisa muito grande.

No mutirão a Prefeitura era representada basicamente pelo Secretário de Planejamento Tadeu Nogueira, que acompanhava as obras e participava da gestão do processo. Outros pontos são a menor escala do conjunto, mas ainda assim de grande porte para o tamanho do município e a doação do terreno por parte da Prefeitura e o processo de compra deste.

Como já foi ressaltado na experiência de Jaboticabal, dois problemas inter-relacionados merecem destaque. A falta de continuidade da gestão, que nesse caso provocou até dificuldades no término das obras, mas principalmente na falta de acompanhamento na pós-ocupação, onde a população acaba abandonada pelas lideranças do processo construtivo e não consegue estabelecer bases de organização próprias.

A intenção inicial por parte da assessoria e Prefeituras de que o mutirão impulsione a organização da comunidade encontra barreiras de difícil transposição: de um lado a descontinuidade das gestões, que poderiam estar realizando um trabalho de acompanhamento com programas sociais, de informação e formação; de outro lado a falta de iniciativa dos mutirantes, que parecem se acomodar após o ganho da batalha inicial, a casa própria. Como

comentou o mutirante Bento Aparecido Abril, 'acabou o mutirão o vínculo nosso acabou na entrega da chave'.

Como última consideração vale retomar a questão da qualidade da moradia, também bastante elogiada pelos mutirantes, que citam o exemplo de outras construções de COHAB no município, valorizando a qualidade da construção, a área maior da moradia e o baixo custo das prestações do mutirão. Segundo o morador José Rubens Cardoso a respeito do mutirão:

Uma parte quer que tenha de novo, na minha opinião é o sistema melhor de se construir casa assim popular, fica mais barato, é com os próprios recursos da Prefeitura. Eu tenho no contrato aí, foi R\$ 5.800 e pouco, não existe casa tão barata. (...) Porque não tem ninguém que ganha em cima disso aqui. Não tem, se fizer honestamente. Uma empreiteira pega uma construção da COHAB, até construir passou pela mão de 10 dos 'gatos' que a gente fala. Então cada um ganha um pouco, existe muitos que pegam ali que nem tem uma colher na mão. Mas parece que agora uma construção da COHAB como essa tá saindo na faixa de R\$26.000,00. E aqui foi construído tudo com material de primeira.

6.2.3 Atores sociais e estratégias de atuação

Na experiência analisada em Monte Alto, os atores sociais envolvidos assumiram responsabilidades distintas nos processos decisórios, sobrepondo-se em alguns momentos. Os papéis assumidos estão apresentadas no quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Atores sociais em Monte Alto.

<p>Prefeitura</p>	<p>Coordenação da gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto, escolha da forma de produção, determinação da escala do projeto, seleção dos moradores, financiamento, escolha e aquisição do terreno, Projetos de Lei, provisão de infra-estrutura, compra de materiais, contratação da assessoria técnica e forma de distribuição das habitações)</p>
<p>Assessoria Técnica NAUHAB</p>	<p>Elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos decisórios (iniciativa para realizar o conjunto, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, Projetos de Lei, compra de materiais, determinação da carga horária de trabalho e forma de distribuição das habitações)</p>
<p>Mutirantes</p>	<p>Participação por votação em assembléia na gestão do processo (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, forma de distribuição das habitações) e provisão de infra-estrutura (asfalto)</p>

No Jardim Esperança em Monte Alto, apesar de a Prefeitura Municipal ser o principal gestor do empreendimento, não houve um envolvimento geral da equipe no processo, apenas de alguns de seus membros, como o Secretário de Obras Tadeu Nogueira. Semelhante ao processo ocorrido em Jaboticabal, aqui também pode-se classificá-lo como uma co-gestão entre Prefeitura e moradores.

A principal diferença reside na maior participação e influência da assessoria técnica do NAUHAB nas tomadas de decisão, que apesar de ficarem a cargo do poder público, incorporavam a experiência trazida pela assessoria de outras cidades, principalmente Jaboticabal.

A iniciativa de construir o conjunto habitacional por parte da Prefeitura Municipal sofreu influência do Partido dos Trabalhadores, ao qual estava vinculada, principalmente na

figura de outros Prefeitos que já haviam realizado experiências semelhantes, como o próprio Baccarin de Jaboticabal. Nas palavras de Tadeu Nogueira:

Existia todo um esquema na época, já tinha tido a experiência do PT em Jaboticabal, quando o Donizete ganhou aqui, nós quebramos um tabu de conservadorismo de 100 anos, então o Donizete assumiu e 15 dias depois os caras estavam lá cobrando, e aí? Cadê o PT? Votaram em sinal de protesto no PT. Até então, a força do PT na cidade era muito pequena, e o Donizete sempre destoava do pessoal daqui, eles são muito radicais, não pode, tem que ter conversa. Nisso chegou o NAUHAB como indicação do PT, o Shimbo, o pessoal da faculdade. Aí começou a ser discutido. Até que foi indo e a gente resolveu fazer mesmo. Mas a NAUHAB que veio aqui, meio que indicada pelo Baccarin, o Wilson apareceu por aí, foram aparecendo e a coisa aconteceu.

Os moradores, que participaram por votação em assembléia de várias tomadas de decisão, apresentaram pouca evolução na questão da organização social e política. Apenas recentemente, sob influência do Rotary Clube, foi criada uma associação de bairro com o intuito, segundo afirma o ex-secretário Tadeu Nogueira, de estabelecer vínculos entre a Prefeitura e o bairro.

O Presidente da Associação de Bairro José Flávio Luiz destaca o trabalho social da entidade para o bairro, porém sem vincular sua formação com o processo do mutirão:

E nós temos feito alguns trabalhos em prol da comunidade. Recursos a gente consegue através de doações, de convênios com outros clubes de serviços e estamos encaminhando. Hoje a nossa associação é uma das mais organizadas da cidade, mesmo sem ter uma sede para trabalhar, ou um fundo de caixa grande, mas no sentido de trabalhar para a comunidade. Por exemplo, nós tínhamos uma moradora aqui que tinha dependência com álcool e precisou ser internada, as crianças dela ficaram internadas no educandário e a residência dela foi destruída por molecada, vândalo que vem aí. Nós, através do trabalho da associação, nessa busca com outras

entidades nós reconstruímos a casa dela, colocamos vidros, fechaduras, acertamos água e luz, fizemos o muro e hoje em dia ela está morando na casa com mais segurança que quando ela deixou. E por um tempo a gente manteve ela com comida, o básico para sobreviver até que ela pudesse entrar na casa dela. Não só ela como outras pessoas, a gente trabalha bastante com a pastoral de menor, que pega as crianças de 0 a 6 anos, e nós tentamos suprir dos 6 aos 12 anos. Nós não temos uma coisa física, material, mas nós trabalhamos mais na parte social.

Um ponto existe em comum na atuação de todos os entrevistados, a grande satisfação pessoal por ter participado de uma experiência como essa e a gratidão de todos que hoje, graças ao esforço coletivo realizado, possuem uma casa própria. Dois moradores do Jardim Esperança em Monte Alto enfatizam este aspecto:

Além dos estagiários o Wilson, o Ozório estavam aqui direto, eu sou muito grato a eles, porque além de tudo eles fizeram isso aqui com amor, porque você vê quando a pessoa além de estar ganhando tem amor naquilo. Se não tiver amor na profissão não adianta. (José Rubens Cardoso)

Muita gente que tá aqui eu conheci aqui dentro mesmo, tipo a gente se uniu que nem uma família. A coisa boa do mutirão é isso, que a gente conhece aqui dentro, começa a fazer amizade e se une, então é a mesma coisa que estivesse morando num lugar que já conhecesse o povo. (Antonio Chopp)

Pode-se notar como os moradores ressaltam o envolvimento e os relacionamentos pessoais advindos da participação de um processo de construção por ajuda mútua não só entre os moradores, mas incluindo os membros da assessoria técnica e demais participantes.

Foto 2 – Vista do Conjunto Habitacional Jardim Esperança



6.3 Franca: O conjunto habitacional do Jardim Panorama

6.3.1 Síntese das respostas obtidas

1. Iniciativa para realizar o Conjunto Habitacional

A iniciativa partiu do arquiteto Mauro Ferreira, assessor técnico integrante de uma ONG, o NAUHAB (Núcleo de Assessoria e Estudos Urbanos e Habitacionais). Mas a realização só foi possível por causa do contato deste com a diretoria do Sindicato dos Curtumeiros. Para os moradores, o Presidente do Sindicato foi o grande responsável.

2. Determinação da escala do projeto

A determinação da escala do projeto foi consequência da parceria de financiadores do conjunto, a Prefeitura que financiou os materiais de construção e a COHAB de Ribeirão Preto - SP, que financiou o terreno.

3. Seleção dos moradores

O processo de seleção foi realizado pelo Sindicato. Durante várias reuniões foi colocada a proposta para o processo e se inscreveram as famílias que concordaram. Os principais determinantes foram a escolha da forma de produção (o mutirão), a necessidade (famílias tinham prioridade sobre solteiros) e a Legislação da Prefeitura para o financiamento do material.

4. Tipo de financiamento

A COHAB de Ribeirão Preto financiou o terreno e a Prefeitura de Franca financiou os materiais, ferramentas e infra-estrutura para o terreno. Os financiamentos foram de 36 meses para o terreno e 60 meses para o material. O Sindicato ajudou apenas com pequenas quantias, como para alguma ferramenta que faltava. O assessor técnico, Mauro, foi o responsável pelo contato com os dois agentes financiadores.

5. Escolha e aquisição do terreno

O terreno foi determinado e financiado pela COHAB de Ribeirão Preto, localizado em um bairro periférico da cidade, adjacente à malha urbana.

6. Legislação Municipal específica à provisão habitacional

Não existia uma legislação municipal específica de mutirão, existia um programa de cesta básica para construção, onde foram encaixadas cada uma das 71 famílias.

7. Infra-estrutura (abastecimento de água, esgoto, iluminação, pavimentação, arborização)

Os sistemas de água, esgoto e iluminação entraram no financiamento da Prefeitura, a arborização foi feita depois da ocupação e a pavimentação não existe até hoje (dezembro de 2000).

8. Serviços urbanos (creche, escola, centro comunitário, posto de saúde)

Durante a construção improvisou-se uma creche na escola municipal existente no bairro e um centro comunitário, construído num lote comprado pelo Sindicato. Após a ocupação, as famílias utilizaram os serviços já existentes no bairro.

9. Projeto das habitações

O projeto foi feito pela assessoria técnica, Linda e Mauro, mediante a aprovação em assembléia pelas famílias, que optaram por uma entre as duas propostas existentes.

10. Sistema construtivo das unidades habitacionais

O sistema construtivo foi desenvolvido pela assessoria técnica, Linda e Mauro, paralelamente ao projeto, mediante a aprovação em assembléia pelas famílias.

11. Forma de produção (mutirão)

A opção pelo mutirão foi anterior à iniciativa de realizar o conjunto, segundo o assessor técnico, Mauro, pelo fator econômico, enquanto o presidente do Sindicato, Francisco Antonio de Andrade, afirmou ser a questão ideológica, do cooperativismo e solidariedade, o fator determinante. Os moradores também justificam a escolha pelo custo.

12. Compra de material

A compra de materiais foi feita através de “leilões invertidos”, onde os fornecedores compareciam e davam lances pelo menor preço. Quem organizava os leilões era a diretoria do Sindicato, uma comissão de moradores e a assessoria técnica.

13. Ferramentas

As ferramentas vieram de três fontes, uma parte entrou no financiamento, outra foi cedida pelos mutirantes e o resto (no decorrer da obra) foi cedido pelo Sindicato.

14. Contratação de mão-de-obra extra

Só houve mão-de-obra extra para a infra-estrutura (água, luz e esgoto), contratada pela Prefeitura. No resto da obra só houve a participação de voluntários para treinar os mutirantes.

15. Assessoria técnica

Os assessores técnicos, Linda e Mauro, integrantes do NAUHAB, eram contratados pelo Sindicato, tendo o pagamento embutido no financiamento da Prefeitura. Além da assessoria, havia estagiários de engenharia (Faculdade de Engenharia de Passos e a Universidade Federal de São Carlos) e de assistência social, cedidos pela Prefeitura.

16. Divisão do trabalho no canteiro de obras

A divisão do trabalho no canteiro foi organizada pela assessoria técnica, baseada nas aptidões de cada um. Em caso de desentendimentos, o Sindicato e assistência social ajudavam.

17. Carga horária de trabalho no canteiro

A carga horária foi decidida em assembléia pelos mutirantes, com a proposta prévia da assessoria.

18. Gestão do processo

A gestão no canteiro era feita basicamente pela assessoria técnica, auxiliada nas questões pessoais, controle de faltas, ferramentas e materiais pela diretoria do Sindicato, sempre presente durante as obras. A gestão do processo era feita pelo Sindicato e pelos mutirantes, com o apoio e orientação da assessoria técnica.

19. Definição da distribuição das habitações entre os moradores

Foi feita por sorteio no final da obra, com a presença de vários políticos locais.

20. Manutenção das moradias

Só existe manutenção individual, mas às vezes algumas famílias se reúnem para construir coletivamente alguma melhoria, como um muro.

21. Organização dos moradores

A única ação coletiva posterior à construção das habitações foi a arborização do bairro, realizada por iniciativa dos assessores, Linda e Mauro, com a participação de alguns moradores. Existe uma Associação dos Bairros Panorama I, II e São Francisco, ainda sem sede, do qual alguns moradores são integrantes.

22. Capacidade de reprodução da experiência

Foi grande a repercussão da experiência na cidade, com grande divulgação na mídia, gerando outros mutirões como o Conjunto Luiz Schiratto. Outra mudança importante foi a criação de uma Lei Municipal, o *Plano Habitação Solidária*, para este tipo de empreendimento. Os assessores técnicos, Linda e Mauro foram contratados pela Prefeitura na gestão que se seguiu (96-2000), como diretora da PROHAB (Linda) e secretário de planejamento urbano (Mauro).

6.3.2 Comentários gerais sobre a experiência

Como pode ser observado nas informações obtidas, a assessoria técnica constituiu um ator social de importância fundamental para a realização da experiência em questão. Neste caso específico, a Prefeitura Municipal de Franca (gestão 92/96) exerceu pouca ou nenhuma influência nas tomadas de decisão durante o processo de construção do conjunto habitacional, sendo a assessoria técnica em parceria com o Sindicato os responsáveis pelo gerenciamento e direcionamento de todo o processo.

O outro ator social de grande importância para o processo foi a diretoria do Sindicato dos Curtumeiros, que geriu o processo, além de responsabilizar-se por vários aspectos da construção, sendo vital para a organização dos mutirantes, coordenando as assembleias e discussões junto às famílias de futuros moradores.

A principal especificidade desta experiência reside justamente no fato de os mutirantes já constituírem previamente uma categoria organizada, um sindicato com 60 anos de atuação, já dotado de atividades e lutas próprias. Pelas entrevistas é fácil perceber que enquanto os assessores técnicos enfatizaram os fatores tecnológico e econômico da experiência, o Presidente do Sindicato ressaltou a importância ideológica para os moradores e para a categoria.

O mutirão foi a opção desde o princípio, quando eu procurei o Chico para propor era para fazer em mutirão, para reduzir o custo, porque nós priorizamos os curtumeiros entre 0 e 3 salários mínimos. Foi bem pela questão do custo, porque não havia outros programas em que eles se enquadrassem. (Mauro Ferreira)

O mutirão era a primeira idéia, inclusive para se cadastrar as famílias tinham que estar pré-dispostas a trabalhar com mutirão. Era pelo aspecto econômico também, mas num primeiro momento era mais pelo aspecto político, a idéia da solidariedade, de discutir a entre-ajuda, o cooperativismo, mas entrava é claro a questão financeira também. (Francisco Antonio de Andrade)

Das três experiências analisadas, esta foi a única onde ocorreu um processo de autogestão, onde um grupo organizado de futuros moradores, integrantes de um sindicato, tinha autonomia sobre o processo de provisão habitacional, assessorado por uma ONG e financiado pelo poder público, mas com controle nas tomadas de decisão.

Outra especificidade da experiência foi a presença de duas fontes diferentes de financiamento, a Prefeitura Municipal, responsável pelo material, e a COHAB de Ribeirão Preto, responsável pelo financiamento do terreno. Os dois agentes financiaram separadamente os dois itens.

Segundo a assessoria técnica, a experiência foi uma consequência das realizadas anteriormente, em Jaboticabal e Ibiraci, devido à prática adquirida e aos bons resultados obtidos. Por outro lado, a realização deste primeiro mutirão em Franca incentivou outros grupos a se organizarem, dando início a duas outras experiências. Fica evidente que, apesar das especificidades inerentes a cada uma das experiências de produção municipal de habitação popular em regime de mutirão, as já realizadas servem como exemplo e incentivo para novas atuações, principalmente na visão da assessoria técnica.

Como destaca a assessora técnica Linda Teresinha Saturi, a experiência resultou em transformações legislativas e práticas no município:

O *Habitação Solidária* implica exatamente um convênio com entidades (associações, sindicatos, cooperativas) para a construção por mutirão. A experiência serviu então para a própria Prefeitura elaborar o programa, para a Câmara que aprovou o projeto, já que tinha como parâmetro uma experiência que deu certo. (...) Durante a construção nós fomos visitados por um outro grupo que começava a nascer e que foi despertado para a experiência, que orientados pela gente estão hoje terminando de construir no Jardim Santa Bárbara. Antes disso surgiu um terceiro grupo interessado que está construindo no Jardim Santo Antônio.

Nos depoimentos a respeito dos relacionamentos humanos advindos da participação no processo do mutirão, as opiniões entre assessoria e sindicato também divergem: enquanto o Presidente do Sindicato enfatiza o fortalecimento das relações entre os moradores, dando como exemplo o caso da campanha coletiva em solidariedade a uma das mutirantes que adoeceu algum tempo após a ocupação, a assessora Linda Saturi coloca o mutirão como um processo gerador de identidades bem como de diferenças. Para ela, a tendência da sociedade ao individualismo acaba superando a coletividade criada durante o processo:

Tem uma mulher mais nova lá, de 25 anos, que foi uma das primeiras a entrar, até tinha uma discussão no grupo se as mulheres deviam ou não trabalhar no canteiro e ela defendia que as mulheres tinham que trabalhar e tal. Ela era muito dinâmica, trabalhou desde o começo e era entre as mulheres uma liderança. E foi ironia do destino que passados uns 6 meses do fim do mutirão ela teve um problema sério de início de um câncer e ela teve que ser internada na UTI. E eu ficava emocionado quando eu ia lá, o pessoal fazia corrente de oração, solidariedade de alimentos, porque o marido teve que sair do emprego para cuidar dela em Ribeirão. Então o pessoal manteve a casa deles por uns 5 ou 6 meses, com alimentação, prestação da casa, água, luz e fazia correntes de orações e tudo o mais pela recuperação dela e hoje ela está lá no meio do pessoal, graças a Deus está do mesmo jeito que era. Eu acho que isso é fruto do mutirão, do espírito de solidariedade, é o lado humano do resultado do mutirão. Quando eu vejo isso, eu fico muito feliz de ter tido essa idéia, porque é cansativo e trabalhoso, deixa a gente chateado às vezes com pequenas coisas mas por isso compensa. (Francisco Antonio de Andrade)

Eu acho difícil isso mudar o relacionamento das pessoas, porque estamos concorrendo com uma tendência da sociedade para o individualismo. Uma comunidade não é formada só porque as pessoas enfrentaram um processo juntas, durante esse processo vai havendo identificações, assim como vai havendo diferenças. Hoje a comunidade deu lugar à sociedade. (Linda Teresinha Saturi)

Os moradores falam saudosistas da união durante o processo de construção, mas sentem que após o final do mutirão o grupo se dispersou, carecendo de organização e de lideranças para dar continuidade ao processo de manutenção e de novas reivindicações para o bairro. Segundo a mutirante Nazarina de Oliveira Souza,

O problema maior aqui é o preço das prestações, tem um tal de índice que eles falam que tem que eu procuro no contrato mas não encontro

e mesmo eu, que pago a prestação adiantada (eu já paguei até março), tenho que pagar os juros. Teve um outro mutirão em outra cidade aí que eles fizeram um abaixo-assinado prá não aumentar a prestação e aumentar uns meses no prazo final e deu certo. Mas aqui não tem alguém que vai atrás, que organiza o pessoal e consegue levar adiante. Se o Chico ajudasse talvez desse certo. Porque ele o pessoal carrega nas costas, respeita. Na época do mutirão eu era da diretoria do Sindicato e via. Acho que ele não podia ter largado a gente, tinha que voltar a unir o pessoal. Mas eu fiquei muito contente de ter participado do mutirão, gostei muito. Se tivesse outro eu entrava de novo, fazia tudo de novo.

6.3.3 Atores sociais e estratégias de atuação

Na experiência analisada em Franca, os atores sociais envolvidos assumiram responsabilidades distintas nos processos decisórios, sobrepondo-se em alguns momentos. Os papéis assumidos estão apresentados no quadro 6, a seguir.

Quadro 6 – Atores sociais em Franca.

Prefeitura	Financiamento do material, assessoria técnica e infra-estrutura, determinação da escala do projeto
COHAB	Financiamento e escolha do terreno, determinação da escala do projeto
Assessoria técnica NAUHAB	Elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos decisórios (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, escolha da forma de produção, determinação da carga horária de trabalho e compra de materiais)
Sindicato dos Curtumeiros	Coordenação da gestão do processo, coordenação das assembléias e responsável pelas tomadas de decisão (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, seleção dos moradores, escolha da forma de produção, compra de materiais, formulação do regulamento interno do mutirão, distribuição das habitações e contratação da assessoria técnica)

Mutirantes	Participação por votação em assembléia na gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, seleção dos moradores, escolha da forma de produção, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, distribuição das habitações e formulação do regulamento interno do mutirão)
------------	--

Como foi explicitado no quadro 6 apresentado, o poder público não exerceu influência nas tomadas de decisão, ficando restrito ao financiamento e questões decorrentes dele, enquanto os moradores e o Sindicato são os verdadeiros responsáveis pela gestão do processo, caracterizando-o como autogestionário.

A particularidade deste processo autogestionário está na presença do Sindicato como agente organizador dos processos de decisão. Destaca-se aqui a figura do Presidente, Francisco de Andrade, que assumiu o papel de empreendedor da experiência, principalmente aos olhos dos mutirantes.

A assessoria técnica foi o agente influenciador de todo o processo. Apesar de não ser o agente principal dos momentos decisórios, esteve sempre presente veiculando as experiências realizadas em outros mutirões. A organização da comunidade era anterior ao início do processo, dificultando a avaliação das conseqüências da construção por ajuda mútua nesse aspecto.

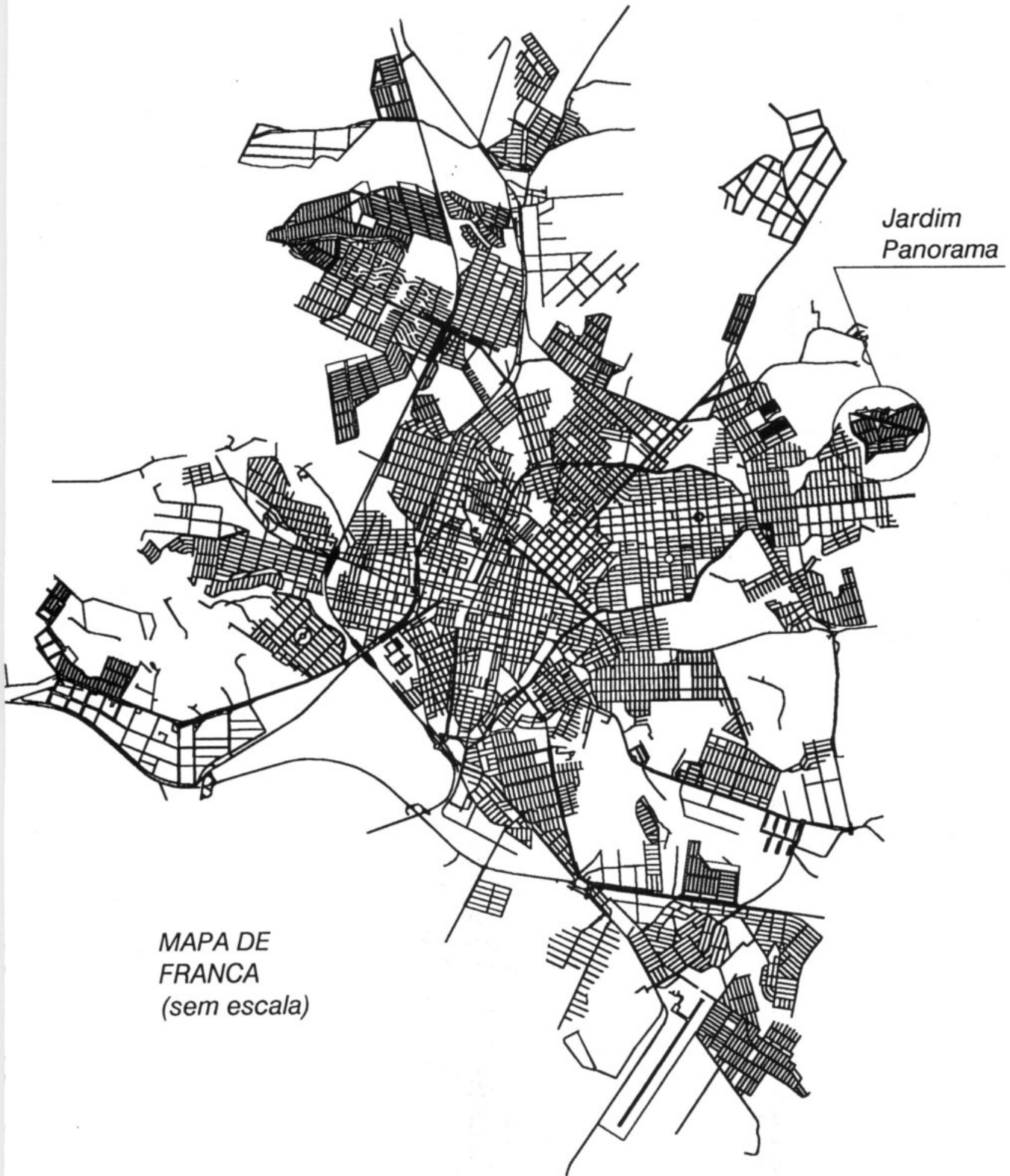
Como foi visto durante as análises, os processos estudados apresentaram características bastante distintas quanto ao tipo de gestão e à participação e estratégias dos diversos atores sociais envolvidos, principalmente a experiência de Franca em relação às de Jaboticabal e Monte Alto.

Na seqüência será desenvolvida uma análise comparativa entre as três experiências pesquisadas, na procura por uma avaliação das semelhanças e diferenças existentes entre elas.

Foto 3 – Vista do Conjunto Habitacional Jardim Panorama



Figura 2 – Mapa do Município de Franca com localização do Jardim Panorama



7. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS EXPERIÊNCIAS

Após a avaliação preliminar dos resultados obtidos, foi desenvolvida uma análise comparativa entre as três experiências, de Franca, Jaboticabal e Monte Alto. A organização e exposição dos dados permitiu a avaliação das diferenças e semelhanças entre as três experiências, como pode ser visto no quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Principais agentes dos processos decisórios para as três cidades.

Principais aspectos levantados	Principais agentes dos processos decisórios		
	Jaboticabal	Monte Alto	Franca
Iniciativa de realizar o mutirão	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Sindicato dos curtumeiros + moradores
Determinação da escala do projeto	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal + COHAB Ribeirão Preto
Seleção dos moradores	Prefeitura Municipal + moradores + Assessoria técnica	Prefeitura Municipal + moradores + Assessoria técnica	Sindicato dos curtumeiros + moradores
Financiamento	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal + COHAB Ribeirão Preto
Escolha e aquisição do terreno	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	COHAB Ribeirão Preto
Legislação Municipal específica ao mutirão	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica	Inexistente
Infra-estrutura e serviços urbanos	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal + moradores	Prefeitura Municipal
Projeto e sistema construtivo das habitações	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Assessoria técnica + moradores	Assessoria técnica + moradores

Compra de material e ferramentas	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Prefeitura Municipal + Sindicato dos curtumeiros + Assessoria técnica + moradores
Mão-de-obra extra	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Contratação da assessoria técnica	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Sindicato dos curtumeiros
Gestão no canteiro	Assessoria técnica + Prefeitura Municipal	Assessoria técnica + Prefeitura Municipal	Assessoria técnica + Sindicato dos curtumeiros
Gestão do processo	Prefeitura Municipal + moradores	Prefeitura Municipal + moradores	Sindicato dos curtumeiros + moradores
Definição da carga horária de trabalho	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Sindicato dos curtumeiros + Assessoria técnica + moradores
Distribuição das habitações	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Prefeitura Municipal + Assessoria técnica + moradores	Sindicato dos curtumeiros + moradores

No quadro 7 podem-se visualizar as semelhanças entre os processos ocorridos em Jaboticabal e Monte Alto, decorrentes de um lado de terem sido realizados sob a influência do mesmo grupo de assessoria técnica (Wilson Italiano, Ozório Calil Jr.), e de outro por terem sido executados sob a mesma forma de gestão, nos dois casos, a co-gestão entre Prefeitura Municipal e moradores.

A experiência de Franca, em contraposição com as duas citadas anteriormente, apresenta muitas especificidades em função de dois aspectos principais. O primeiro, a existência de organização prévia dos moradores, integrantes de um sindicato de trabalhadores, e o segundo, a forma de gestão diferenciada em relação às outras experiências, a autogestão do processo pelos próprios moradores.

Optou-se por separar no quadro 7 os atores Sindicato dos Curtumeiros e moradores, pois apesar de todos os moradores pertencerem ao sindicato em questão, as figuras principais na coordenação do processo (presidente e alguns secretários do Sindicato) não eram mutirantes. Assim, pode-se dizer que este também foi um processo de co-gestão, mas aqui entre mutirantes e o sindicato ao qual pertenciam.

É possível observar também que a determinação da escala do projeto a ser realizado está diretamente relacionada à disponibilidade dos órgãos financiadores, que são os agentes determinantes deste fator. Paralelamente, a inserção do conjunto na cidade por meio da escolha e aquisição do terreno e da provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos está delegada ao poder municipal, exceto no caso de Franca, onde a COHAB de Ribeirão Preto financiou os lotes para o empreendimento.

Este é um aspecto sobre o qual a população exerce pouca ou nenhuma influência, sendo levada a ocupar áreas periféricas da cidade, como no caso de Franca. Nos municípios onde a própria Prefeitura designou o local da intervenção (Jaboticabal e Monte Alto), a localização do conjunto habitacional foi mais privilegiada, havendo a preocupação de diminuir os impactos da inserção na malha urbana. Destaca-se aqui o Conjunto 1º de Maio em Jaboticabal, que ocupou um terreno grande (507 moradias) em uma área valorizada no mercado imobiliário da cidade.

As assessorias técnicas, apesar de aparecerem em poucos momentos no quadro 6, exerceram grande influência em todas as fases dos três processos. Mesmo não sendo agentes diretos dos processos decisórios e gestionários, estão sempre presentes como organizadores das discussões, informadores e formadores de opinião.

Nos três casos analisados, existem representantes do agente gestor (Sindicato e Prefeituras) presentes no canteiro de obras auxiliando e participando do trabalho da assessoria contratada. Em Franca, além da presença do Presidente do Sindicato, o controle do

almoxarifado e da lista de presença ficava a cargo da entidade. Em Jaboticabal e Monte Alto, havia secretários da Prefeitura no canteiro, também participando do processo como assessores.

Apesar do aspecto autogestionário do processo de Franca, a organização e as lideranças durante a construção do Jardim Panorama ficaram a cargo do Sindicato, o que contribuiu para a falta de continuidade da organização política e social da comunidade. Neste aspecto, o Parque 1º de Maio em Jaboticabal foi o que mais apresentou progressos, apesar de estes terem se destacado apenas no período imediatamente após a ocupação. O quadro 8 apresenta um resumo deste e de alguns outros aspectos relevantes levantados.

Quadro 8 – Outros aspectos relevantes para as três cidades

Aspectos	Jaboticabal	Monte Alto	Franca
Organização dos moradores	Previamente inexistente; explicitada em algumas ocasiões durante e logo após a ocupação.	Previamente inexistente; criação 4 anos depois de uma associação por influência do Rotary Clube.	Previamente existente; não se alterou.
Impactos na cidade e na região	Positivos (combate ao déficit habitacional; impulsionou mutirões na região) e negativos (segregação espacial).	Positivos (combate ao déficit habitacional; expectativas para mutirão na próxima gestão) e negativos (segregação espacial)	Positivos (impulsionou novos mutirões na cidade).
Principais comentários dos moradores	Qualidade das casas e baixo custo em relação a casas de COHAB; capacitação técnica dos mutirantes.	Qualidade das casas e baixo custo em relação a casas de COHAB; capacitação técnica dos mutirantes; gratidão aos membros da assessoria e Prefeitura.	Saudosismo da época do mutirão; aumento nas prestações das casas; capacitação técnica dos mutirantes.

O quadro 8 destaca alguns aspectos importantes não citados anteriormente na análise dos agentes dos processos de decisão. A organização comunitária dos moradores demonstrou

pouca evolução, ao contrário do que almejavam os promotores do empreendimento (Sindicato e Prefeituras). A intenção de criação de um vínculo comunitário mais forte e da formação de lideranças nos conjuntos habitacionais, decorrente do processo de construção por ajuda mútua e das discussões e práticas nele inseridas não mostrou muitos resultados.

Segundo os moradores, vários aspectos podem explicar esta falha, como a falta de lideranças, já que os líderes durante o processo eram externos à população (assessoria, sindicato, secretários, vereadores, prefeitos). A falta de continuidade das gestões também constituiu um forte fator para que a população se visse 'abandonada' logo após a ocupação, inexistindo programas sócio-culturais que dessem continuidade ao trabalho iniciado durante a construção.

Além destes, outro aspecto menos imediato e influenciador da apatia após a ocupação é de que o fator de união do grupo durante as discussões, conversas e convivência pelo longo período de realização do mutirão havia desaparecido. A causa comum pela qual batalharam juntos, a carência habitacional, não existia mais. Este último aspecto é apenas uma reflexão, não tendo sido comprovado durante a pesquisa prática.

O segundo aspecto abordado no quadro 8, os resultados decorrentes da implantação dos conjuntos habitacionais nas três cidades levanta duas questões relevantes. A primeira, é a utilização das experiências ocorridas como exemplo para outras semelhantes, decorrente da divulgação por parte dos municípios e da atuação das assessorias técnicas como agentes de propagação das práticas realizadas.

A segunda questão reside no impacto provocado pela implantação de grandes conjuntos de habitação popular no ambiente urbano, promovendo a segregação sócio-espacial. Este aspecto negativo não é inerente apenas aos processos de construção habitacional por ajuda mútua, mas a todos os grandes empreendimentos de concentração de uma camada social específica, criando guetos, zonas muito homogêneas dentro do panorama urbano.

Esta questão é bastante ampla e largamente discutida pelos urbanistas, porém neste trabalho ela não será aprofundada por não constituir um dos temas principais da pesquisa. Vale ressaltar no entanto a discriminação em relação aos moradores de outros bairros sofrida pelos mutirantes, explicitada por estes e por outros participantes das experiências.

Outro aspecto abordado no quadro 8 reúne alguns dos comentários mais frequentes nos depoimentos dos moradores, como o elogio à moradia destacando três de seus aspectos: a qualidade da construção, a área construída e o baixo custo, nas cidades de Jaboticabal e Monte Alto. É recorrente e unânime a comparação com as casas construídas pelo sistema da COHAB, que são julgadas de pior qualidade, menor área e maior custo.

Em Franca, vários moradores reclamaram do aumento das prestações da casa. Tal fato pode ser interpretado não como consequência do alto grau de inadimplência, existente nas três cidades devido à condição econômica dos mutirantes, mas como uma expressão da falta de vínculo dos mutirantes com o órgão financiador no caso de Franca. Onde o órgão financiador, e para o qual as prestações são pagas, participou ativamente de todo o processo construtivo, a gratidão que os moradores sentem não permite criticá-lo, apesar de os problemas existirem.

Mas esta é apenas uma interpretação do problema, que pode também ser visto como consequência dos valores reais das prestações, que eram de R\$92,00 em janeiro de 2000 em Franca e de 40 UFIR (aproximadamente R\$42,00) em Monte Alto em novembro do mesmo ano, ambas com financiamento de 15 anos.

Um outro aspecto que merece ser comentado, contido no quadro 8, é a capacitação técnica dos mutirantes durante o processo da construção, outro ponto positivo no processo e que é ressaltado pelos moradores. O treinamento realizado no canteiro de obras segue como conhecimento adquirido, sendo em alguns casos aproveitado futuramente, como alguns moradores dos primeiros grupos do mutirão de Jaboticabal que foram empregados por outros

grupos. As assessorias também salientam este aspecto como um ganho qualitativo do processo de ajuda mútua para os moradores.

Alguns dos atores sociais, principalmente da assessoria técnica, participaram de mais de uma experiência, como Mauro Ferreira (Franca e Jaboticabal), Ozório Calil Jr. (Jaboticabal e Monte Alto) e Wilson Luis Italiano (Franca, Jaboticabal e Monte Alto). Após a análise final, foi possível obter respostas a algumas perguntas: Eles usaram as mesmas estratégias de atuação para as diferentes cidades?

No quadro 9 a seguir, estão resumidas as responsabilidades dos vários atores sociais envolvidos nos três processos, possibilitando a visualização deste fator em todas as experiências.

Quadro 9 – Atores sociais nas três cidades

Atores sociais	Responsabilidades nos processos decisórios		
	Jaboticabal	Monte Alto	Franca
Prefeitura Municipal	gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, financiamento, escolha e aquisição do terreno, Projetos de Lei, provisão de infra-estrutura, projetos, compra de materiais, contratação da assessoria técnica, determinação da escala do projeto, forma de distribuição das habitações)	gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, financiamento, escolha e aquisição do terreno, Projetos de Lei, provisão de infra-estrutura, compra de materiais, contratação da assessoria técnica, determinação da escala do projeto, forma de distribuição das habitações)	financiamento do material, assessoria técnica e infra-estrutura, determinação da escala do projeto
COHAB	inexistente	inexistente	financiamento e escolha do terreno, determinação da escala do projeto

Assessoria técnica	elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos de decisão (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, Projetos de Lei, determinação da carga horária de trabalho, forma de distribuição das habitações e compra de materiais)	elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos de decisão (iniciativa de realizar o conjunto, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, Projetos de Lei, determinação da carga horária de trabalho, forma de distribuição das habitações e compra de materiais)	elaboração de projetos, gestão do canteiro de obras, influenciador nos processos de decisão (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, escolha da forma de produção, determinação da carga horária de trabalho e compra de materiais)
Sindicato dos Curtumeiros	inexistente	inexistente	coordenação das assembléias e gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, seleção dos moradores, escolha da forma de produção, compra de materiais, formulação do regulamento interno do mutirão, distribuição das habitações e contratação da assessoria técnica)
Mutirantes	participação por votação em assembléia na gestão do processo (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, forma de distribuição das habitações)	participação por votação em assembléia na gestão do processo (escolha da forma de produção, seleção dos moradores, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, forma de distribuição das habitações); provisão de infra-estrutura (asfalto)	participação por votação em assembléia na gestão do processo (iniciativa de realizar o conjunto habitacional, escolha da forma de produção, seleção dos moradores, projetos, determinação da carga horária de trabalho, compra de materiais, distribuição das habitações e formulação do regulamento interno do mutirão)

É possível perceber novamente pelo quadro 9 as semelhanças entre as atuações dos vários segmentos em Jaboticabal e Monte Alto, enquanto Franca continua a apresentar mais especificidades nesse aspecto.

As responsabilidades assumidas pelas Prefeituras Municipais de Jaboticabal e Monte Alto são muito semelhantes às do Sindicato dos Curtumeiros em Franca, confirmando as conseqüências geradas pelos dois fatores principais de diferenciação: a existência de uma organização prévia dos moradores e a forma de gestão identificadas em Franca.

A pequena participação da COHAB em Franca, como um dos agentes financiadores do processo, é substituída nas duas outras cidades pela própria Prefeitura, tendo como principal conseqüência a sua influência na determinação da escala do projeto.

O papel das assessorias técnicas nos processos também reflete algumas diferenças encontradas. Em Franca a assessoria assume menos responsabilidades, já que a atuação do Sindicato é mais abrangente e os moradores contavam com organização prévia. Tal fato tem reflexos, por exemplo, no processo de seleção dos moradores, realizado exclusivamente pelo Sindicato e moradores.

A principal diferença encontrada entre as experiências de Jaboticabal e Monte Alto no que diz respeito à assessoria técnica está no grau de influência exercido pela assessoria quanto à iniciativa de realizar o conjunto habitacional. Em Jaboticabal, onde a iniciativa fazia parte de um programa mais amplo, discutido por toda a equipe da Prefeitura, a assessoria exerceu influência apenas na opção pela forma de produção (mutirão), enquanto em Monte Alto ela foi determinante para a tomada dessa decisão.

Outra conseqüência diretamente relacionada às assessorias e à postura das Prefeituras é a questão dos projetos de arquitetura e urbanismo, que em Jaboticabal contaram com a participação da equipe técnica da Prefeitura enquanto em Monte Alto ficaram somente a cargo da assessoria técnica.

Quanto aos moradores, fica evidente a grande influência exercida nos três processos, com destaque para Franca, onde eles tiveram maior participação na iniciativa de realizar o conjunto habitacional, visto que nas outras duas cidades este era um projeto de empreendimento das Prefeituras, tendo a participação popular somente nas fases subseqüentes a esta decisão.

Outro elemento diferenciador dos processos de Jaboticabal e Monte Alto está na criação de Projetos de Lei específicos ao mutirão, enquanto em Franca utilizou-se um programa existente de cesta básica de material de construção. Para esta cidade, foi feito apenas um regulamento interno do Sindicato, com extensa participação dos futuros moradores.

Entre Jaboticabal e Monte Alto a principal diferença em relação às responsabilidades assumidas pelos mutirantes consistiu na provisão de parte da infra-estrutura, a pavimentação, que na primeira foi conseguida com a manifestação popular junto ao poder local, enquanto na segunda foi contratada uma empresa que financiou o asfalto diretamente para os moradores.

Pode-se perceber após esta exposição e análise dos dados obtidos nas três cidades que as estratégias de alguns atores variou de acordo com as especificidades de cada um dos processos. O ator Mauro Ferreira, que participou das intervenções de Franca e de Jaboticabal, atuou em ambas como assessoria técnica mas com algumas diferenças de estratégias adotadas.

Na cidade de Franca este ator procurou um segmento organizado da população para apresentar a proposta da construção por mutirão, e só depois de estabelecida a parceria entre assessoria e Sindicato os dois procuraram a Prefeitura e outros possíveis órgãos de financiamento. Em Jaboticabal, experiência ocorrida anteriormente, Mauro era integrante da Prefeitura Municipal como assessor para questões urbanas, participando do processo não só na questão do loteamento da área escolhida para implantação, mas de todo o contexto de discussões dentro da equipe da Prefeitura.

Portanto um mesmo ator social, que já tinha uma experiência como participante do processo em Jaboticabal, passou a ser o influenciador da iniciativa de realização de uma outra em Franca, trocando inclusive de instituição à qual estava vinculado, Prefeitura no primeiro caso e assessoria técnica (NAUHAB) no segundo. Um dos motivos que pode ter determinado a opção pela procura do Sindicato ao invés do poder público local para a realização do empreendimento é o vínculo a partidos políticos diferentes.

Um processo semelhante ocorreu com o ator Ozório Calil Jr., que também era membro da Prefeitura de Jaboticabal, como Secretário de Planejamento, passando depois a desempenhar o papel de assessor técnico do NAUHAB em Monte Alto, onde foi um dos agentes influenciadores para a iniciativa de realizar a experiência, juntamente com o Prefeito de Jaboticabal (Baccarin) e o assessor técnico Wilson Italiano.

Esse último ator também percorreu um caminho semelhante ao dos dois primeiros analisados, com a diferença de ocupar a mesma função de assessor técnico nas experiências de Jaboticabal e Monte Alto e como diretor da COHAB de Ribeirão Preto, influenciando este órgão a entrar como agente financiador em Franca.

É possível delinear um panorama de realização destas três experiências, em que a primeira, ocorrida em Jaboticabal, foi a geradora de uma equipe técnica de assessoria independente, o NAUHAB, que assumiu a postura de divulgar a experiência pela região de formas variadas, postura esta assumida também pelo Prefeito José Giacomo Baccarin por meio do vínculo com o Partido dos Trabalhadores.

Destaca-se aqui o pioneirismo da experiência ocorrida em Jaboticabal em vários aspectos, inaugurando este tipo de gestão e parceria entre poder municipal e assessoria técnica no interior do Estado, instaurando o surgimento de novos atores sociais nas políticas habitacionais municipais.

É possível avaliar, ao final das análises, a importância da divulgação das experiências bem sucedidas que ocorreram no campo da provisão de habitação social em pequenos e médios municípios no interior do Estado, para reprodução e continuidade das práticas.

Além da análise das estratégias de cada ator social envolvido nos processos, foi possível obter uma descrição dos três processos contida nos vários aspectos apresentados, constituindo uma referência para futuras intervenções e ampliando o banco de dados a respeito das experiências municipais de habitação social em municípios do interior do Estado de São Paulo.

Na seqüência, serão levantadas algumas considerações finais a respeito desta pesquisa de mestrado.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese formulada no início da pesquisa, de que os vários atores sociais envolvidos (dirigentes locais, organizações de futuros moradores, partidos políticos, assessorias técnicas, comunidade, sindicatos, etc.) nos programas habitacionais em municípios do interior de São Paulo exerceram graus de influência distintos em cada uma das fases do processo de produção, específicas a cada um dos conjuntos habitacionais, confirmou-se após o término das investigações.

O poder público local exerceu graus de influência diferenciados nos três processos analisados, sendo bem menor na cidade de Franca, fato diretamente relacionado à natureza autogestionária do processo, maior para Monte Alto, onde o processo constituiu uma co-gestão entre poder municipal e moradores, mas não tão grande quanto em Jaboticabal, onde o mutirão ocorreu por iniciativa de toda a equipe da Prefeitura.

Os mutirantes, em contraposição, exerceram um grau de influência maior durante o processo de Franca, previamente organizados pelo Sindicato dos Curtumeiros, enquanto em Monte Alto e Jaboticabal este foi um pouco menor, não incluindo a decisão de realizar o conjunto habitacional e a formulação de um regulamento interno para o mutirão, presentes em Franca.

Portanto, pode-se perceber que, nos três processos analisados, o grau de influência do poder local nas diversas fases de tomada de decisão é inversamente proporcional ao dos mutirantes, sendo o primeiro crescente na seguinte ordem: Franca < Monte Alto < Jaboticabal. Fica evidente que este fato está diretamente relacionado ao tipo de gestão dos empreendimentos.

A assessoria técnica, apesar da variação identificada quanto ao grau de influência e participação nos processos, apresenta algumas características em comum: a execução dos

projetos de arquitetura e dos processos construtivos, a gestão do canteiro de obras e principalmente a atuação como agente influenciador nas fases de tomada de decisão. Esta última característica propicia sua atuação como propagador das experiências, constituindo o ator de maior importância para a sua reprodução.

Uma pergunta secundária assumiu grande importância ao final da pesquisa: as experiências municipais de habitação social ocorrem diferentemente nas metrópoles e nas cidades de pequeno e médio porte do interior do Estado, em relação à existência ou não de movimentos sociais por moradia?

A análise dos resultados contribuiu para a formulação de possíveis respostas a ela. Em primeiro lugar existe a questão da organização popular, previamente inexistente nas cidades analisadas, com exceção de Franca. Em Jaboticabal e Monte Alto, as Prefeituras assumem mais responsabilidades e exercem um grau de influência maior nas diversas fases do processo, enquanto em Franca o processo é autogerido pelos moradores, auxiliados pela organização do sindicato ao qual pertencem.

Nesse sentido, a experiência de Franca assemelha-se às ocorridas em São Paulo durante o programa do FUNAPS Comunitário (89/92), onde a iniciativa para a realização dos empreendimentos parte da pressão exercida pelos grupos organizados de movimento por moradia, sendo os próprios moradores os agentes gestores do processo.

Portanto a grande diferença não está no local de ocorrência das experiências, metrópole ou interior, mas novamente remete às questões da gestão dos processos e da iniciativa para a realização dos conjuntos habitacionais.

No entanto, é preciso ressaltar que a fase de pós-ocupação dos mutirões pode mostrar algumas especificidades. Nos três casos analisados nesta pesquisa, inclusive no de Franca, a organização posterior dos moradores é frágil, sendo raros os casos de alguma manifestação

comunitária. Por outro lado, grande parte dos mutirões autogestionários de São Paulo possuem pelo menos Centros Comunitários inseridos no conjunto habitacional.

Para uma verificação desta diferença entre os mutirões auto e co-gestionários de metrópoles e de cidades de pequeno e médio porte seria necessária uma pesquisa mais detalhada, principalmente na fase de pós-ocupação das comunidades em questão.

Mas a grande diferença identificada está na possibilidade e facilidade de intervenção muito grandes no interior, devido à facilidade de contatos, podendo até ser geradas pela assessoria como no caso de Franca, e ao menor porte das experiências, possibilitando um combate significativo ao déficit.

A verificação das diferenças encontradas entre as três cidades analisadas, decorrentes do tipo de gestão dos processos, possibilitou responder a algumas questões colocadas na contextualização do tema de pesquisa.

A análise das experiências ocorridas em Jaboticabal e Monte Alto permitiu verificar a capacidade dos municípios em implementar políticas habitacionais próprias, utilizando recursos municipais para o financiamento dos conjuntos habitacionais e a assessoria técnica das Universidades.

Estes processos apresentaram algumas diferenças significativas em relação aos promovidos pelo BNH/SFH, descritos no capítulo 2.1, tais como:

- A prioridade no atendimento a famílias com renda entre 0 e 5 salários mínimos;
- A adequação das moradias em relação às expectativas da população, que participou de várias etapas do processo de definição de suas características (definição do projeto arquitetônico, sistema construtivo e escolha de materiais) ;
- A escolha de terrenos para implantação dos conjuntos localizados em continuidade com a malha urbana e bem providos de infra-estrutura e equipamentos públicos urbanos e

- A aplicação de técnicas de racionalização do canteiro e das construções, para a diminuição de custos.

A questão da alternância de partidos políticos nas Prefeituras também foi verificada, tendo ocorrido nos dois casos a continuidade das construções nas gestões posteriores, viabilizada pela pressão dos mutirantes junto ao poder público municipal, no caso de Jaboticabal. Este fato também afirma a importância e a viabilidade da participação popular nas políticas públicas urbanas.

A contraposição das experiências ocorridas em Jaboticabal e Monte Alto, por iniciativa das administrações municipais, com a de Franca, promovida pelo Sindicato dos Curtumeiros, evidenciou algumas diferenças em relação ao processo de produção habitacional, determinadas pelo tipo de gestão. No entanto, a organização prévia dos moradores de Franca como integrantes de um Sindicato não teve como decorrência uma maior organização para reivindicações posteriores à ocupação das habitações, sendo inclusive o único dos três conjuntos habitacionais ainda sem asfalto.

Em resumo, as experiências habitacionais geradas pelo próprio município, seja por iniciativa do poder municipal ou de grupos e assessorias organizados, apresentam diversas vantagens e possibilidades advindas da descentralização da política habitacional, criando exemplos a serem seguidos e novas formas de atuação para os diversos atores sociais envolvidos.

Procurou-se nesta pesquisa responder a algumas perguntas relevantes sobre as experiências municipais no campo da habitação social ocorridas recentemente no interior do Estado de São Paulo. Espera-se ter contribuído para aumentar a compreensão sobre o tema e para o auxílio a possíveis atores sociais para uma gestão mais participativa em novos programas e projetos.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A.K. Gestão habitacional e mutirão In: **Mutirão habitacional: curso de formação em mutirão em São Paulo**. Monografia da Escola Politécnica, São Paulo: Epusp, 1996.
- AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.3, jul-set São Paulo, pp. 3-10, 1996.
- BAVA, S. C. Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social? In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.3, jul-set São Paulo, pp. 53-59, 1996.
- BONDUKI N. **Construindo territórios de Utopia – a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. Dissertação de mestrado apresentada na FAU-USP, São Paulo, 1986.
- _____. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989-1992**. São Paulo: Fundação Bienal de São Paulo, 1993.
- _____. **Origens da Habitação Social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- _____. **Habitar São Paulo, reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- CARDOSO, L. R. A. **Construção habitacional por mutirão – caracterização, gerenciamento e custos**. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Politécnica de São Paulo, São Paulo, 1993.
- CASTRO, C. M. P. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de doutorado apresentada na FAU/USP, São Paulo, 1999.
- FELIPE, J. P. **Mutirão e autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto**. Dissertação de mestrado apresentada na EESC-USP, São Carlos, 1997.
- GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço e Debates**, n. 6 São Paulo, pp. 6-35, 1982.
- IBGE **Contagem da População de 1996-BIM (Base de Informações Municipais)**. CD-ROM 1999.
- IPEA/FJP/IBGE/PNUD **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. CD-ROM 1998.
- ITALIANO, W. L. **Uma Prática de Política Pública e Redução nos Custos de Habitação Social: produção de 507 moradias pelo processo de ajuda mútua no município de Jaboticabal, SP 1989-1992**. Dissertação de mestrado apresentada na EESC-USP, São Carlos, 1997.
- KAGEYAMA, A., LEONE, E. Uma tipologia dos municípios paulistas com base em indicadores sócio-demográficos. **Texto para Discussão n.66**, Campinas: UNICAMP. IE, jan. 1999.

- KOWARICK, L. Lutas Urbanas e Movimentos Populares: Alguns pontos para reflexão. In: **Espaço e Debates**, n. 8 São Paulo, pp. 55-63, 1983.
- LOW-BEER, J. D. Renda da Terra – Algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. In: **Espaço e Debates**, n. 8 São Paulo, pp.31-41, 1983.
- MARICATO, E.T.M. Longe das Câmaras de TV: o mutirão de Goiás. In: **Arquitetura e Urbanismo**, núm.7. São Paulo, 1986.
- _____ **Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental – diagnóstico e recomendações.** Texto do II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II, Rio de Janeiro, 1995.
- _____ Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: **As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- MARSIGLIA, A. S. J. Desenvolvimento e Gestão Local: Temas e Atores em um Cenário de Mudanças. In: **Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**, n. 25 São Paulo, pp.63-75, 1996.
- MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.3, jul-set São Paulo, pp. 11-20, 1996.
- ROLNIK, R. e SAULE, N. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In: **As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- RONCONI, R.L.N. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão – O programa FUNAPS comunitário.** Dissertação de mestrado apresentada na EESC-USP, São Carlos, 1995.
- ROUGE, C. H. **Uma iniciação à economia.** Lisboa/Porto: Dinalivro, 1976.
- SALATA, R. Importância da racionalização em intervenções por ajuda mútua. In: **Construção**, núm.2025, dez. São Paulo, 1986.
- SALGADO, S. R. C. Experiências Municipais e Desenvolvimento Local In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.3, jul-set São Paulo, pp. 48-52, 1996.
- SALVADOR, Z. **Mulheres: vida e obra – a participação feminina num mutirão de São Paulo.** Dissertação de mestrado apresentada na FAU-USP, São Paulo, 1993.
- SILVA, M. O. S. **Política Habitacional Brasileira – Verso e Reverso** São Paulo: Editora Cortez, 1989.
- SOUZA E SILVA, P. S. Ajuda-mútua e autogestão na produção da habitação de interesse social e do ambiente urbano: o caso de Vila Nova Cachoeirinha. In: **Habitação e Cidade.** São Paulo: FAU/USP, 1998.
- VALLADARES, L. P. (org.) **Repensando a Habitação Popular no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Editora global, 1986.

