

AUTOGESTÃO NA PRODUÇÃO DE MORADIA POPULAR NO BRASIL – UM CONVITE AO ESTUDO*

SELF-MANAGEMENT IN THE PRODUCTION OF POPULAR HOUSING IN BRAZIL – AN INVITATION TO RESEARCH

ALFIO CONTI**

RESUMO

A presente proposta evidencia as problemáticas criadas pelo processo de autogestão na produção de moradia popular no Brasil, seu uso e adoção, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista socioeconômico e urbano. Propõe hipóteses para um estudo acadêmico sobre a autogestão e faz um convite à pesquisa abrangente e comparativa das maiores experiências realizadas no Brasil.

Palavras-chave: Autoconstrução; Mutirões em autogestão; Políticas habitacionais participativas.

ABSTRACT

This is a study of the problems resulting from the process of self-management in the construction of popular housing in Brazil, its use and adoption, from the political viewpoint as well as from a social, economic and urban perspective. Hypotheses for an academic study of self-management are proposed. The paper also aims at fostering the development of comprehensive and comparative research activities concerning relevant experiences carried out in Brazil.

Keywords: Self-construction; "Mutirões" (Community free labour) in self-management; Housing policies with participation.

* Este artigo é decorrente da dissertação de mestrado intitulada *A experiência da autogestão em Ipatinga: uma busca pelo conceito*, defendida e aprovada em novembro de 1999, junto à Escola de Arquitetura da UFMG.

** Urbanista pelo Instituto Universitário de Arquitetura de Veneza. Mestre em Arquitetura pela Escola de Arquitetura da UFMG. Professor convidado do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC Minas.

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARTICIPATIVAS – O DEBATE ATUAL

Inicialmente, o debate sobre a participação da comunidade na implementação de projetos fazia considerações sobre duas interpretações encontradas em Moser, que mostravam a participação ora como *meio*, ora como *fim* (Moser, 1989, p. 81-85). Mais tarde, essa visão evoluiu a fim de se pensar a participação mais como um meio com capacidade de se desenvolver em *participação como um fim*. Não é por acaso que a atenção é direcionada a essas duas dimensões, pois elas permitem identificar e medir o “exercício do poder”, questão central em um processo do tipo participativo onde não é possível dizer, segundo Moser, o que o exercício do poder realmente acarreta. (Moser, 1989, p. 81-85)

As tentativas feitas por Paul de categorizar os objetivos da participação, dividindo o processo em um *continuum* de cinco etapas – desde a participação com o fim de se dividir os custos do projeto até a participação para o exercício do poder – não são felizes (Paul, 1986). As etapas propostas pelo autor – divisão dos custos do projeto, melhoria de sua eficiência, aumento de sua eficácia, construção da capacidade dos beneficiários e o exercício do poder – não corresponderiam, conforme Abbot, ao processo de participação, prestando-se mais a serem utilizadas como ferramentas de avaliação (Abbot, 1996, p. 10-11). Moser afirma que o envolvimento deveria dar-se desde o começo, isto é, a partir do processo de tomada de decisão acerca do projeto (Moser, 1989, p. 40-43), alegando a possibilidade de desenvolvimento de um “senso de propriedade” na comunidade, ao abrir oportunidades para contribuições da própria comunidade, aumentando, com isso, a probabilidade de sucesso do projeto a longo prazo. Abbot também defende essa tese. (Abbot, 1996, p. 10-11)

Segundo Azevedo e Prates, esse tipo de participação pode ser chamada de “participação restrita ou instrumental”. Caracteriza-se pela participação da comunidade diretamente beneficiada num projeto específico ou em um programa de âmbito local (Azevedo & Prates, 1995, p. 111-112). A participação seria obtida através do fornecimento de mão-de-obra – voluntária ou sub-remunerada –, da

definição de microprioridades e da distribuição de certos recursos e equipamentos de tipo coletivo diretamente relacionados à iniciativa governamental. A priorização desses programas por parte do Estado não é casual, dizem Azevedo e Prates, por duas razões: de um lado porque se trata de uma política redistributiva e, de outro, porque processam demandas a curto prazo, provenientes da população de baixa renda. Fica claro que essa postura é usada na busca da paz social ou para abrandar tensões sociais, quando necessário. Parece evidente também que esses programas são o resultado de limitações tanto econômicas, quanto sociais e institucionais.

Segundo Moser, a participação da comunidade na gestão dos projetos é uma questão de desenvolvimento social – que não é universal em termos de aplicação –, da mesma forma que caracteriza o desenvolvimento da comunidade e o exercício do poder (Moser, 1989, p. 92-97). Segundo ele, ao se trabalhar nessa perspectiva, abre-se o relacionamento entre três dimensões: Estado, comunidade e projeto. Relacionamento delicado, que possui normalmente um caráter de assimetria de forças entre os atores envolvidos, entre os quais se evidencia, como *agente forte*, a predominância do Estado (Azevedo & Prates, 1995, p. 113), que, nessas condições:

1. seleciona os interlocutores que serão os beneficiados;
2. usa trabalho gratuito para obter um incremento adicional de volume de bens coletivos, tradicionalmente oferecidos pelo Estado;
3. distribui, de forma mais racional, os recursos existentes, substituindo a escassez de técnicos e o baixo desempenho das agências públicas por consultas à comunidade para definição das prioridades. Embora de tipo participativo, esse processo não é incompatível com práticas clientelistas.

Nesse tipo de participação, são relevantes as características locais quanto ao:

1. desempenho dos projetos;
2. tipo de relação entre poder público e população afetada; é possível um número muito variado de relações. Neste caso, não é relevante a questão da dicotomia entre autonomia e cooptação.

Nesse tipo de participação, ficam evidentes também as forças do Estado que derivam de duas condições estruturais:

1. colocar-se como proponente dos programas;
2. possuir os recursos que serão aplicados, tornando possíveis os programas, embora se saiba que isso nem sempre acontece através de formas democráticas de tomadas de decisão.

Considerando o papel do Estado, algumas mudanças-chave podem ser destacadas.

Grande exemplo é a mudança do termo “desenvolvimento da comunidade” para “participação da comunidade”, devido ao envolvimento que a comunidade é chamada a ter no desenvolvimento dos projetos. Mayo (1994) tem uma

posição crítica quanto a esta mudança. O autor enfatiza que "a mudança de nome, de 'desenvolvimento da comunidade' para 'participação da comunidade' poderia não ser suficiente para compensar as inadequações ou o paternalismo do Estado legado do passado". Essa posição é também defendida por Azevedo (1995), que lembra a possibilidade de volta às práticas da antiga República, em que "um número relativamente diversificado de agências públicas distribua, escassamente, moradias para uma clientela cativa, praticamente sem necessidade de contrapartida financeira ou com um retorno apenas simbólico" (p. 114). Também Moser (1989) assume uma postura crítica, lembrando que a participação da comunidade pode ser promovida para aumentar a legitimidade das estruturas e organizações oficiais, "demonstrando sua preocupação com os mais pobres e pode ser promovida como um argumento, de antemão, a respeito da necessidade de formas mais fundamentais de mudança social" (p. 85-90). Isto enfatizaria o papel do Estado como capacitador, passando despercebida sua retirada da oferta na produção habitacional.

Seria errado pensar, no entanto, que a relação do Estado com as comunidades se reduz a ações de manipulação ideológica, tráfico de influências e cooptação de líderes através da concessão de vantagens. Azevedo caracteriza as relações entre comunidade e poder público segundo dois modelos:

1. um primeiro, que reflete uma orientação dirigida à negociação passo a passo com o poder público, sob forma de contatos diretos e acordos de gabinete;
2. e um segundo, que reflete uma orientação que preconiza o enfrentamento pela comunidade, que utiliza o instrumento da mobilização prévia como forma de fortalecimento das negociações, não representando, entretanto, um questionamento do *status quo*. (Azevedo & Prates, 1995, p. 114)

A tendência à nova gestão, ao lado de iniciativas de cooperação, quando utilizadas no contexto das políticas de habitação e de autoconstrução, tem levantado críticas ao papel do Estado. Citando o caso dos países avançados, Harms acredita que políticas desse tipo poderiam reduzir à autoconstrução a administração da pobreza. Segundo ele, sempre o Estado e o apoio do mercado seriam condições importantes para se alcançar o progresso na habitação, assim como nas condições de vida. (Harms, 1992, p. 46-49)

Um ponto importante e delicado nesse debate é, como forma de expressão da política neoliberal, o uso da participação das comunidades nos projetos. Tratar-se-ia, por parte dos governos, de desobrigar-se de encargos sociais, gerando uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado, à sociedade. Um tipo de ação que não geraria políticas redistributivas, mas políticas compensatórias, "verdadeiras cestas básicas de saúde, educação, previdência, [habitação] etc. para os mais pobres, privatizando tudo o mais" (Carvalho, 1998, p. 9).

Segundo Carvalho, existiria hoje em dia uma disputa velada de significados que provoca perplexidade mesmo nos movimentos sociais e em outros setores da sociedade organizada comprometidos com a ampliação da cidadania e a inclusão social. (p. 9)

Bom exemplo seriam as políticas de descentralização que, embora tenham sido sempre um princípio defendido pelos setores democráticos populares – pois favorecem o controle social nos espaços locais – representam esforços de economia de recurso pela transferência de responsabilidades federais aos Estados e municípios, produzindo o encolhimento das políticas sociais e reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados.

Essa prática constitui um tipo de descentralização não acompanhado de descentralização de recursos e que objetiva respaldar-se confirmando políticas municipais supostamente democráticas, e com isso possibilitando o repasse dos poucos recursos aparentemente submetidos a um controle social. Carvalho entende que tudo isso se deve à exigência de racionalização no uso dos recursos, manifestada pelos agentes financiadores internacionais na busca da eliminação de fuga de recursos ligados a critérios da velha política clientelista. Essa racionalidade imposta tornou-se uma nova forma de modernização que pretende reduzir o Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo, drasticamente, os orçamentos dessas políticas e eximindo-o dessa responsabilidade. O significado da participação social que se consolida no Brasil dos anos noventa é a participação na gestão dos interesses coletivos, significando também a participação da sociedade no governo ao disputar com o Estado o espaço na definição das políticas públicas. Tal fato questiona o Estado como único gestor da coisa pública. (Carvalho, 1998, p. 9)

Segundo Tarso Genro, isso pode levar, finalmente, à construção de espaços públicos não estatais, confirmando a importância do controle social sobre o Estado na forma de gestão participativa, co-gestão e gestão dos espaços de interface entre Estado e sociedade (Genro, 1995, p. 60). Essa visão coloca-nos ante uma realidade neoliberal, na qual a participação da comunidade na gestão dos projetos se impõe como uma primeira etapa para reverter o processo de exclusão, e isso só é possível se a sociedade e as comunidades são chamadas a participar da gestão de seus interesses, tornando-se atores na construção de práticas democráticas visando ao alargamento da esfera pública, construindo e definindo, assim, novos espaços de poder (Telles, 1989). Seria esse um primeiro momento para a criação de espaços plurais onde se elaboram acordos, mesmo que frágeis e temporários, sobre valores, relevância e direitos, sendo também espaços de participação, mesmo sem a interlocução instituída com o Estado (Carvalho, 1998, p. 10). A produção da moradia colocar-se-ia como forma principal de se experimentar essas práticas, tornando-as reais.

E isso se torna possível ainda mais porque as ofertas de diálogo e participa-

ção provenientes do Estado decorrem, fundamentalmente, das pressões da sociedade. São as demandas de participação da sociedade organizada a causa de uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política clientelista, elitista e autoritária, gerando, por parte da opinião pública, a exigência de transparência e respeitabilidade nas ações governamentais. Nesse ponto é importante dizer que as políticas de autoconstrução apoiadas pelo Estado ou a autoconstrução iniciada pelo Estado são, hoje, políticas habitacionais relevantes no Terceiro Mundo.

Outro aspecto desse debate é a crítica que discute o processo participativo, reconhecendo nele um caráter heterogêneo que determina diferentes desempenhos em relação às características próprias dos grupos envolvidos, o que torna necessária a interpretação das relações entre comunidade e projetos. Não é fácil concordar com essa idéia, especialmente quando ela é colocada como restrição à prática participativa da sociedade nos projetos, principalmente no caso da habitação. Isso nos levaria a ignorar algumas das experiências mais importantes e significativas dos últimos dez anos, conhecidas sob o nome de "experiências de autogestão".

Não concordamos com Moser, o qual afirma que as especificidades das comunidades, assim como dos assentamentos espontâneos – que são articuladas à natureza do setor informal – constituem um empecilho à criação de uma política que possa utilizar a participação na gestão dos projetos (Moser, 1989, p. 86-87). Parece-nos que o autor ignora as responsabilidades e as contribuições de um terceiro ator que surgiu na década de oitenta como elemento mediador e de apoio às comunidades, que trouxe conhecimento e possibilitou colocar a discussão entre comunidades e Estado em um plano no qual prevalece mais a dialética que outras práticas tendentes à cooptação das comunidades. São membros das comunidades, assessor, articulador social, mediador ou agente externo, tais como: Igreja – agentes pastorais; profissionais liberais – arquitetos, médicos, advogados etc.; militantes; partidos políticos e organizadores de esquerda. Além de ser importante na constituição e consolidação de canais de representação, antes normalmente precários, esse novo ator, segundo Jacobi, redefine as características da ação comunitária como reflexo de uma luta política mais ampla levada adiante pelo movimento social, o qual se torna "um conjunto de atores com origens e práticas políticas diferenciadas" (Jacobi, 1989). A ação dos movimentos sociais ganha mais eficiência, sendo que esse ator se ocupa da articulação e do desenvolvimento das lutas.

Segundo Jacobi, é inegável, sempre, a influência desse terceiro ator no plano do envolvimento popular em uma prática participativa, através do desenvolvimento de uma consciência crítica. Afirma o autor: "Verifica-se uma representatividade significativa de grupos de profissionais cujo trabalho possibilita (...) uma universalização de conhecimento, subsidiando a população e fornecendo informações para que essa se torne mais eficiente em suas reivindicações" e, em consequência, como será demonstrado adiante, mais eficiente no desenvolvimento de projetos de qualquer tipo, alcançando resultados significativos no âmbito habita-

cional (Jacobi, 1989, p. 13). Para Jacobi, o papel dos profissionais e assessores assume contornos muito significativos através de sua ação pedagógica, aspectos relevantes no grau de conscientização dos moradores, na medida em que, a partir de sua relação com a população, contribuem para explicitar questões que são colocadas mais sistemática e organicamente na elaboração dos movimentos, nos processos de pressão, negociação, organização e atuação, com ou sem o Estado. (Jacobi, 1989, p. 13)

EXPERIÊNCIAS DE PRODUÇÃO DE MORÁDIAS POPULARES – OS MUTIRÕES EM AUTOGESTÃO

Experiências de participação da comunidade na formulação e gestão de projetos para construção de moradias não são novidade no Brasil.

As primeiras experiências datam do começo dos anos oitenta, que colocam em prática conceitos e idéias trazidos por técnicos envolvidos com a experiência uruguaia das “cooperativas de habitação” – que obtiveram êxito e já contam com mais de trinta anos de duração. A fim de classificar essa forma peculiar de produção habitacional em que o processo de produção é gerenciado, total e autonomamente, pelas comunidades, é adotado o termo “autogestão”. Não queremos entrar no debate sobre o conceito de autogestão, mas esse termo se torna logo ambíguo, porque, se de um lado enfatiza a *possível e desejada* autonomia das comunidades, de outro lado limita-se à *abrangência e radicalidade* do conceito de autogestão, rotulando uma prática que, de autogestão, em seu sentido originário e radical, tem poucos elementos em comum.

A partir do relato da experiência uruguaia, toma forma no Brasil, no campo habitacional, o conceito de autogestão como sendo *o trabalho de construção e gestão administrativas realizado pelos futuros moradores reunidos em associações*. A idéia era que essa prática, se introduzida e aplicada corretamente, pudesse ter a abrangência que teve no Uruguai, qual seja: solucionar, também de forma coletiva, outros problemas sociais comuns, como criação de postos de saúde, creches, bibliotecas, cooperativas de consumo etc., como aconteceu naquele país num estágio posterior.

A reposição dessa experiência no Brasil – particularmente em São Paulo, onde o movimento social pela moradia era mais ativo, com a constituição de cooperativas habitacionais – encontrou algumas dificuldades de caráter técnico, sendo a principal delas a impossibilidade jurídica de formação de uma cooperativa autônoma em relação ao poder público. Essa dificuldade não abalou o movimento habitacional, por duas razões: em primeiro lugar, antecipando as primeiras eleições democráticas do país, havia um debate nacional sobre programas políticos travado entre movimentos, sociedade civil e partidos extremamente propício à

formulação de alternativas no âmbito da política pública; em segundo lugar, o movimento apresentava características que se revelaram fundamentais para condicionar a evolução das reivindicações, entre elas a condição de ser assessorado por um grupo de técnicos autônomos e permanentes.

Era necessária, portanto, uma adequação dessa prática às características brasileiras, e isso só foi possível graças ao apoio de técnicos, permitindo que líderes e participantes se aprimorassem quanto às potencialidades da autogestão no contexto nacional. Sem esses técnicos seria impossível para o movimento formular programas alternativos, estabelecer formas de controle da ação do poder público e assumir inteiramente a gestão do processo de produção de moradia. Defendendo a idéia de que "a produção das casas deveria ser controlada pelos próprios moradores organizados", conceito central da autogestão, o movimento habitacional apoiava um processo de autoconstrução e de mutirão, com o governo atuando no sentido de garantir recursos e verbas.

Composto pelos chamados "mutirantes" e baseado no esforço coletivo e organizado das comunidades, o *mutirão* é uma alternativa habitacional para a construção da moradia própria. Como sistema de operação, o mutirão não é novo, e, segundo Jacobi, pode ser encontrado em todo o mundo, em diferentes momentos e com diversas aplicações. O mutirão caracteriza o processo de autoconstrução que – ainda de acordo com Jacobi – "responde basicamente às necessidades de satisfazer determinadas necessidades sociais que não são supridas a contento" (Jacobi, 1989, p. 29). Para Abiko, o "mutirão habitacional" é uma evolução da modalidade da autoconstrução, justificada pela necessidade de resolver o problema habitacional nas sociedades capitalistas em crise. Essa forma de solucionar o problema habitacional ganhou muita importância diante do crescimento urbano fortemente influenciado pelo assentamento residencial da população migrante do campo (Abiko, 1992, p. 8-9). Para Maricato (1980), autoconstrução e mutirão são um processo de trabalho "calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho".

No Brasil, as várias experiências desenvolvidas trouxeram algumas novidades interessantes, levando à formulação de três tipos básicos de construção por meio de mutirões, diferenciados pela forma de gestão. Usando a classificação de Abiko, podemos distinguir os mutirões assim:

1. *gestão institucional ou administração direta*, em que o poder público gerencia o empreendimento, administrando os recursos financeiros e não financeiros aportados;
2. *co-gestão*, em que o poder público repassa os recursos às comunidades organizadas representadas por associações que, por sua vez, contratam escritórios técnicos autônomos para assessorá-las na administração desses recursos;

3. *autogestão*, em que a comunidade representada pela associação de moradores é responsável pela administração e pela gerência de todos os recursos. (Abiko, 1992, p. 8-9)

São elementos novos e significativos em mutirões em autogestão:

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

À PROPOSTA DE AUTOGESTÃO NA CONSTRUÇÃO DE MORADIAS POPULARES – CARACTERÍSTICAS E PECULIARIDADES

As reivindicações dos movimentos de moradia nos anos oitenta eram, de um lado, resultado da crítica à política habitacional do governo – “centralizadora, vertical, de cima para baixo, baseada na promoção e financiamento estatal e na produção privada; (...) e, por outro lado, do reino da individualidade presente na autoconstrução [tradicional]”, no qual o usuário não participava de nenhum dos aspectos decisórios do processo de produção da moradia (Bonduki, 1992, p. 114). Conforme entende Bonduki, o poder público fazia de tudo para ignorar as propostas de autogestão, operando em duas vertentes: de um lado, afirmando a incapacidade dos movimentos de se organizarem e, de outro lado, tentando desvirtuar a proposta do movimento, difundindo uma fórmula – parecida com a de mutirão habitacional –, em que a participação popular se reduzia ao mero fornecimento de mão-de-obra no processo de construção de moradias.

Alguns projetos-piloto habitacionais implementados autonomamente pelo movimento – especialmente em São Paulo, como Vila Nova Cachoeirinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Conjunto Adventista Fase 1, SAF II e Vale Velho – foram fundamentais para definir e calibrar a proposta de autogestão, servindo, também, como contraprova e demonstração real de que as organizações populares, assessoradas por técnicos autônomos do poder público, eram capazes de administrar todo o processo produtivo.

Para Bonduki (1992), autogestão na produção da moradia é um processo em que “os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, ad-

ministram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento” (p. 18). Segundo ele, a incorporação da autogestão no mutirão opera uma mudança das características do próprio mutirão, constituindo um novo objeto que não caracteriza mais trabalho gratuito promovido pelo Estado na construção de casas, nem autoconstrução – em que cada morador providencia como pode, individualmente, um abrigo – mas “uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar”. (p. 19)

As críticas feitas ao mutirão como forma de solucionar o problema habitacional por parte do poder público são de cunho político-ideológico e consideram essa prática uma forma de ampliar a exploração da força de trabalho, sendo parte, portanto, da estratégia do capitalismo para extrair mais-valia dos trabalhadores (Pradilla, 1983). Há ainda aqueles que vêem no mutirão um processo atrasado de produção habitacional, além de mistificador. (Bolaffi, 1986)

Todas essas críticas consideram o mutirão uma solução antieconômica pelo enorme aparato de que necessita para ser implementado, pela utilização de sistemas construtivos arcaicos, por gerar imensos desperdícios e alongar exageradamente o tempo da obra. Os custos indiretos somariam um valor tal que anularia as vantagens de se utilizar mão-de-obra gratuita. (Bonduki, 1992, p. 115)

Essa avaliação é correta se aplicada aos mutirões administrados pelo poder público, pois a gestão estatal elimina boa parte das vantagens que seriam obtidas se o mutirão fosse promovido autonomamente pela população. A não interferência do poder público no processo permite rapidez e agilidade, facilitando, segundo Bonduki (1992), a busca de “expedientes diversos criados na prática por estes agentes individuais (...) [viabilizando] economias invisíveis, soluções inacreditáveis para o Estado” (p. 20). O erro em que o poder público continua incorrendo é pensar o mutirão numa visão limitada à associação entre trabalho gratuito e procedimentos estatais consuetudinários, como, por exemplo:

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

O mutirão em autogestão reverte, segundo Bonduki, esses pontos negativos por meio da transferência de responsabilidade às entidades públicas não estatais, associações comunitárias ou cooperativas.

A questão institucional torna-se uma questão crucial, “pois a resistência

dos órgãos públicos municipais em aceitar a perda do seu papel promotor é enorme” (Bonduki, 1992, p. 20). A administração pública, financiando um empreendimento desse tipo, divide, efetivamente, parte do seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser promotora e passando a exercer apenas um papel de normatizadora, fiscalizadora e controladora (Bonduki, 1992, p. 22). Essa possibilidade não é aceita por correntes políticas de direita – que vêem perigo na criação de estruturas produtivas não estatais que podem ocupar o espaço da iniciativa privada capitalista –, nem de esquerda – que vêem a autogestão como uma maneira de o Estado delegar aos cidadãos funções que são de sua responsabilidade.

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

1. a associação, recebendo os recursos, pode contratar e remunerar a assessoria técnica, o que lhe permite monitorar o seu desempenho através de um contato direto com os técnicos, sem intermediários, e de uma maneira contínua, a cada final de semana;
2. a presença de uma assessoria técnica com autonomia em relação ao poder público pode introduzir significativas melhorias, tais como aperfeiçoamento do processo produtivo, com redução de desperdícios, racionalização do canteiro, visando ao aumento da produtividade – e não é novidade, nesse sentido, a criação de usinas de fabricação de componentes utilizados no processo de construção – e desenvolvimento de novas tipologias arquitetônicas, quebrando, assim, os estereótipos tipológicos sobre a moradia popular e a adaptação de sistemas construtivos;
3. a utilização de um percentual dos recursos para pagar mão-de-obra especializada reduz significativamente o prazo da obra;
4. a destinação de uma parte dos recursos para a montagem do canteiro e a compra de ferramentas e equipamentos, como betoneira e guas, aumenta a produtividade;
5. a construção de galpões no canteiro de obra – que muitas vezes se tornam definitivos, passando a ser utilizados como equipamento comunitário – constitui redução de gastos, não tanto no custo indireto, mas em termos de custos necessários à implementação de estruturas para uso da comunidade;
6. a redução de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) propicia uma economia significativa;

7. a compra de materiais de construção diretamente pela associação possibilita, embora não garanta, qualidade e baixos custos, e as economias geradas podem retornar inteiramente para as famílias, seja no melhoramento do conjunto, seja na própria unidade habitacional. Economias não previstas no orçamento da obra servem para combater desperdícios, estimular a produtividade e promover o melhor aproveitamento dos recursos públicos em benefício dos cidadãos.

Sendo assim, os mutirões teriam a particularidade de serem movidos por princípios diferentes dos da empresa privada, beneficiando-se, no entanto, dos mesmos estímulos, conseguindo um desempenho mais próximo da empresa privada para concretizar objetivos públicos.

O mutirão autogerido não está, também, imune a problemas relacionados ao autoritarismo das lideranças e à alienação dos mutirantes em relação ao processo de gestão, reproduzindo, às vezes, formas de administração que a autogestão objetiva superar. Todo esse sistema pede um esforço a quem dele participa para ultrapassar as dificuldades e solucionar os problemas que se apresentam caso a caso.

A adoção desse sistema, em larga escala, deve ser enfrentada com capacidade de organização e gerenciamento da população, sendo necessário criar uma estrutura de formação e organização das demandas, paralelamente a uma estrutura de estudo e aprimoramento das experiências.

Essa última, em particular, seria chamada a trabalhar segundo duas vertentes: por um lado, no estudo da redução das variáveis estocásticas intrínsecas ao processo de produção e gerenciamento – algo que vem se aprimorando, de maneira informal, ao longo dos anos, através do contato direto entre as várias experiências, especialmente no caso em que são apoiadas, em contextos diversos, pelo mesmo partido; e, por outro lado, desenvolvendo práticas de acompanhamento social coerentes e eficazes, com efeito tanto no processo de produção e gerenciamento, quanto nos processos paralelos de cunho educativo e político normalmente trabalhados nos mutirões em autogestão.

Tudo isso implicaria a utilização de um fluxo de recursos contínuo para que o processo pudesse ter continuidade e não ser travado por causas externas, como mudanças de orientação política, crises econômicas etc., o que representaria mais um desafio num contexto ideológico hostil a essa visão participativa.

A PRÁTICA DA AUTOGESTÃO NOS MUTIRÕES HABITACIONAIS – HIPÓTESES E PROBLEMÁTICAS

As experiências de autogestão como prática de produção de moradia popular multiplicaram-se nos últimos anos. Os maiores exemplos dessas práticas estão em São Paulo e Minas Gerais.

No caso de São Paulo, a primeira experiência de alcance significativo, desenvolvida na capital no começo dos anos noventa pela administração de Luísa Erundina (1989-1992), tornou-se parte da política habitacional do Estado. No caso de Minas Gerais, a primeira experiência – ocorrida em Ipatinga e a mais duradoura de todas até agora no país, de 1989 a 2000, passando por três administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) – serviu de ponte para implementar o sistema também na capital mineira, na administração petista de Patrus Ananias (1993-1996). A primeira experiência terminou, mas esta última continuou na primeira administração de Célio de Castro e espera-se que possa continuar em sua segunda administração.

O ponto em comum dessas experiências é o apoio político dado pelas administrações de esquerda, nas quais está presente o Partido dos Trabalhadores. Esse apoio possibilitou tanto a realização da autogestão, quanto seu aprimoramento; em troca, as administrações receberam o apoio do movimento de moradia que considera a autogestão – especialmente nas localidades onde se encontra mais organizado e onde tem contatos internacionais (precisamente em São Paulo e Minas Gerais) – a forma atual mais eficaz na solução do problema habitacional. Nesses contextos são organizados encontros e seminários nacionais e internacionais, como o Seminário Nacional de Autogestão Popular, em Belo Horizonte, em maio de 1999, e o Encontro Latino-Americano Repensando a Cidade a Partir do Povo, organizado pela Secretaria Latino-Americana por Vivenda Popular – SELVIP, União Nacional por Moradia Popular – UNMP e União Estadual por Moradia Popular – UEMP, em junho de 2000, sempre em Belo Horizonte, onde o tema autogestão foi um dos pontos centrais da pauta do debate.

O apoio dado a essa proposta pelo movimento habitacional é algo a ser esclarecido, parecendo, à primeira vista, uma mistura pouco clara de ideologia, palavras de ordem e resultados. Afirmamos isso porque não existe ainda uma análise abrangente e coerente sobre essas experiências. As poucas contribuições se dividem entre um discreto material de propaganda produzido pelas administrações que implementaram essas experiências e algumas contribuições acadêmicas. Todo esse material, inclusive os poucos escritos acadêmicos, é geralmente parcial, por limitar-se a tratar somente um caso, sem buscar generalizações e sem visar a determinar o alcance da experiência numa perspectiva histórica. No caso da produção acadêmica, na maioria das vezes são contribuições não imparciais, escritas por quem participou diretamente da experiência, como no caso de São Paulo, sendo patente a necessidade de um distanciamento crítico que permita uma análise com um maior grau de objetividade.

Essas considerações levam a pensar também que, em relação a essas experiências e seus resultados em termos sociais, econômicos e políticos, possa existir um uso instrumental ou, na melhor das hipóteses, uma visão míope e restrita, por parte tanto do movimento habitacional, quanto das instituições. Não se trata de

uma afirmação audaz, mas de um resultado inesperado obtido no estudo da experiência de Ipatinga, talvez o único trabalho que, até agora, investiga essa prática com certa objetividade e distanciamento que uma pesquisa científica pressupõe, mostrando claramente, além das potencialidades, também os limites desse processo. Não se pode ignorar, claro, que as experiências de São Paulo, Ipatinga e Belo Horizonte trouxeram, no geral, respostas significativas em termos de resultados qualitativos e quantitativos na produção de moradias habitacionais.

No caso de São Paulo, na administração de Luísa Erundina, com o programa de autogestão "recuperaram-se conjuntos e concluíram-se cerca de 2.000 casas deixadas em obra na gestão anterior. (...) Deu-se início à construção de mais de 15.000 moradias das quais quase 40% foram concluídas". Pode-se supor que o programa de autogestão FUNAPS-Comunitário permitiu a construção de 6.000 moradias em quatro anos através de mutirões habitacionais em autogestão. Além da questão numérica, é importante ressaltar a questão do barateamento dos custos, com elevação do padrão qualitativo das moradias. Assim, segundo Bonduki, casas construídas por mutirão custaram de 100 a 130 dólares o metro quadrado, o que representava, na época, cerca de 40% do custo do metro quadrado de construção de uma moradia popular produzida de modo convencional.

No caso de Belo Horizonte, os dados à nossa disposição provêm do contato com técnicos empenhados nos mutirões; por essa razão ressaltamos de antemão que, nesse caso, seria necessária uma atenta análise e pesquisa antes de se tirar alguma conclusão.

No caso de Ipatinga, os resultados não foram, porém, tão extraordinários quanto aqueles descritos por Bonduki para o caso de São Paulo. Tratando-se, ao contrário de São Paulo, de um processo que teve uma perspectiva de continuidade histórico-política significativa, desenvolvendo-se ao longo de três administrações do Partido dos Trabalhadores, foram determinantes em Ipatinga as influências de tipo conjuntural e contextual. No geral, não obstante altos e baixos, pode-se afirmar que houve mais uma melhoria no padrão qualitativo das habitações populares e um barateamento dos custos de produção promovidos pelo aprimoramento do processo do que um resultado significativo do ponto de vista quantitativo. Por outro lado, a duração dessa experiência implicou conseqüências nefastas em termos de autonomia do movimento habitacional, que foi cooptado na máquina administrativa e política. Em termos numéricos, e sobretudo de atendimento à demanda habitacional das famílias sem-casa, a experiência não se mostrou satisfatória, produzindo, no total, 1.453 moradias em dez anos, sendo mais da metade destinadas aos moradores da área de risco localizada atrás do centro de Ipatinga e que não integrava o movimento habitacional.

Se Ipatinga é apenas um caso isolado ou se dela podem ser tiradas conclusões gerais não sabemos. De fato, algumas questões teóricas estratégicas importantes permanecem e precisam ser estudadas e analisadas, as quais poderão deter-

minar tanto o sucesso dessa prática como processo de produção e gestão alternativo de moradia popular, quanto seu comprometimento ideológico, democrático e programático. O que torna essa proposta interessante, permitindo avaliar sua relevância, é que novos programas que utilizam a autogestão como prática declarada de produção de moradias populares continuam a aparecer, programas nem sempre propostos e/ou executados por administrações petistas ou das esquerdas ligadas ao Partido dos Trabalhadores. Exemplo disso é o programa de autogestão criado no Paraná pelo governador Jaime Lerner.

Todas as considerações que fizemos até aqui levam-nos a indagar se estaríamos à frente de outro exemplo – assim como aconteceu com o Orçamento Participativo – de difusão de uma prática de política pública de cunho social que vai além dos limites ideológicos e partidários.

Seria ingênuo pensar que o uso da autogestão por administrações heterogêneas no plano político se traduz em adoção da autogestão segundo o mesmo padrão ou segundo o padrão originário proposto pelo movimento habitacional no início dos anos noventa. Se de alguma forma podemos conjecturar que essa proposta evoluiu, não sabemos, porém, segundo quais linhas e devido a quê. Se adotarmos o enfoque de Azevedo, podemos dizer que a evolução é promovida pela assimetria dos atores, mas essa é uma condição que a autogestão conceitualmente rejeita *a priori*. Desrespeitar essa condição seria colocar em xeque a proposta. Não podemos, portanto, negar a possibilidade de que o agente público do qual parte essa proposta desencadeie algum tipo de modificação, mesmo que não evidente e declarada, através da sua máquina, mas, por exemplo, através de possíveis atuações e posturas dos órgãos fiscalizadores e liberadores de recursos.

No caso do programa do Paraná, temos alguns indícios de que essa prática vem sendo utilizada com modificações por governantes de outras tendências políticas. Entretanto, não é possível presumir em qual direção e de que forma opera essa adequação da autogestão. Os indícios na experiência paranaense levam a acreditar na hipótese de implementação de uma proposta que visa, nos moldes neoliberais e usando um *marketing* bem elaborado, a liberar o Estado do peso e da responsabilidade de implementar tais tipos de programa. Assim, o Estado se tornaria o “tutor” ou “orientador” dessa política, deixando de fato a responsabilidade aos próprios indivíduos envolvidos, os quais são chamados a responder individualmente, sem qualquer tipo de diálogo com entidades associativas que representem os beneficiários. Nesse caso estaríamos à frente do esvaziamento das responsabilidades sociais do Estado, o qual passa essas responsabilidades à sociedade sem que, paralelamente, haja uma capacitação e adequação das potencialidades da mesma.

Mas esse não é o único problema que a proposta de autogestão encontra.

No estudo da experiência mineira de Ipatinga, resultou claro o fato de que a autogestão, mesmo que promovida por uma administração de esquerda, pode tornar-se um instrumento de cooptação dos movimentos habitacionais, desenvol-

vendo uma prática que tem muito a ver com a proposição de uma forma de neopopulismo. Se a distorção dessa prática aconteceu de forma consciente ou não, ou devido à ação isolada de poucos, não é dado saber, mas parece bastante claro que isso representa um perigo no desenvolvimento da autogestão, especialmente quando ela se torna freqüente por sua institucionalização ao longo de um tempo relativamente largo e quando é implementada por agentes que não se reciclam internamente. Essa questão é fundamental e tem que ser analisada através do estudo das outras experiências, uma vez que determina as possibilidades de essa prática se tornar viável social e politicamente.

Dados recentes mostram como essa descaracterização pode acontecer e parece que está acontecendo, diferente em alguns aspectos, no caso de Belo Horizonte.

Nessa experiência parece que a cooptação não envolve o movimento habitacional, que se compõe de inúmeras associações, mas afeta as assessorias técnicas, pela criação de mecanismos que dificultam as formas de acesso à participação nos projetos. Esses procedimentos tornam-se uma maneira indireta de controle, como, por exemplo, é o caso do "cadastramento obrigatório" no órgão público, que traz, de fato, a seleção dos técnicos participantes e a limitação no número das assessorias.

Assim, pode ser colocada a questão principal da nossa proposta: é a autogestão realmente uma proposta que permite e viabiliza a solução do problema habitacional? Possibilita também, como afirmam os autores dessa proposta, a construção de espaços de democracia em nível local? Ou trata-se de uma maneira de o Estado se desresponsabilizar da implementação de políticas sociais e perpetrar o seu controle na sociedade civil?

Desses possíveis cenários que se estão constituindo no Brasil, teríamos:

1. a volta à prática, com novos trajes, do populismo e do liberalismo?
2. a constituição de um modelo alternativo, uma verdadeira terceira via para as políticas sociais, na qual a sociedade civil se coloca como ator determinante, quer na formulação/conceituação das políticas, quer na sua implementação, transformando o Estado em "instrumento de operacionalização"?

Estão voltando à tona novas formas do passado ou estamos caminhando, finalmente, passo a passo com os desafios da nossa época, para uma forma de gestão coletiva na implementação das políticas públicas, mesmo que embrionária?

Achamos interessante estudar a autogestão.

Se, de um lado, ela pode realmente esclarecer as relações existentes entre atores fortemente caracterizados em termos programáticos e ideológicos, tais como sociedade, movimentos sociais e poder público – objetivando questões ideológicas e processuais embutidas no sentido do termo usado para rotular essa forma de gestão –, de outro lado existe a possibilidade, mas não a certeza, de que a autogestão dita os moldes de uma proposta alternativa de gestão da coisa pública.

Para consecução desses objetivos é necessária uma análise abrangente desse

processo e de como foi utilizado ao longo dos anos, evidenciando-se resultados, lacunas e erros, avaliando-se também a possibilidade e o espaço de manobra para que esses erros sejam corrigidos e ajustados na construção de um modelo que poderá servir para entender até onde a sociedade civil pode ir no seu relacionamento com o Estado e na implementação de políticas públicas. Tal modelo pode tornar-se um instrumento programático nas mãos de agentes políticos realmente envolvidos e favoráveis às causas social e democrática.

É através dessa análise que será possível colocar a prática da autogestão no seu devido lugar, resgatando o conceito que está na base de sua operacionalidade e aplicabilidade no campo da produção da habitação e na criação de espaços comunitários democráticos. Isso significa não se limitar aos conjuntos construídos, avaliando-se também os "efeitos de entorno", isto é, os impactos produzidos por essa experiência, suas características e qualidades que se estendem além da prática da construção habitacional. Todas essas considerações nos levariam a entender a autogestão como uma forma de reatamento das relações de constituição, formação e gerenciamento do espaço habitacional e público da comunidade no seu papel histórico de ator ativo e autodeterminado, influenciando no espaço urbano.

Também será dada atenção ao processo de gestão e gerenciamento dos empreendimentos, a fim de confirmar ou não a real eficiência econômica no manejo do dinheiro público, aferindo-se ainda as possibilidades de alcance da política e sua reprodutibilidade.

CONVITE PARA PESQUISA COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS

Pelas razões expostas acima é necessário e urgente resgatar, do ponto de vista do conhecimento acadêmico e científico, essas experiências, que permaneceram, na sua maior parte, inexploradas do ponto de vista das teorias que visam a pôr em prática.

Por essa razão, propomos ao interessado nessas questões suscitadas pelos mutirões em autogestão uma pesquisa que examine as maiores experiências desenvolvidas até hoje, quais sejam:

1. Programa FUNAPS-Comunitário, da Prefeitura de São Paulo (1989-1992);
2. Programa de Mutirões em Autogestão, da Prefeitura de Ipatinga – MG (1989-1998);
3. Programa de Mutirões em Autogestão, da Prefeitura de Belo Horizonte (1996-2000);
4. Programa Bem Morar, do Estado do Paraná (1999-2002).¹

¹ A escolha desses programas deve-se ao fato de que cobrem o inteiro marco temporal de aplicação e utilização da proposta de autogestão contida neste trabalho.

Assim, colocamos as hipóteses seguintes, propondo sua averiguação.

Hipótese 1 – A proposta autogestionária encontra-se em uma fase crítica, mesmo se sua ampla divulgação e utilização pareçam mostrar o contrário.

1.1 – O programa criado em São Paulo, e seu sucesso, foram resultado de uma conjunção de fatores peculiares e contextuais que impedem essa experiência de ser exportada para outros lugares sem algumas formas de adequação que levariam a desvirtuar a proposta originária. Por essa razão é errado pensar São Paulo como uma experiência-modelo.

Hipótese 2 – Para ser utilizada em outros lugares, a proposta autogestionária original, que foi São Paulo, precisa de ajustes e modificações, trazendo dois riscos:

1. pode-se tornar inviável do ponto de vista econômico, com elevados custos de organização da demanda, preparação e implementação dos programas, e conseqüente aumento do custo das moradias;

2. pode perder suas características específicas de proposta autogestionária.

2.1 – Os resultados sociais, tecnológicos e políticos são suficientes para justificar o aumento dos custos de produção em uma realidade como a brasileira, caracterizada pela escassez de recursos destinados a políticas sociais?

Hipótese 3 – A desmobilização dos movimentos habitacionais, com conseqüente aumento dos custos, provoca a busca, pelas administrações, mesmo que de esquerda, de outras soluções já pré-confeccionadas por organismos financiadores – como é o caso do Crédito Associativo e do Programa de Arrendamento Fundiário, ambos da Caixa Econômica Federal –, acabando por apoiar soluções que não mudam a situação de exclusão social presente em nosso país.

Hipótese 4 – Reconhecido o valor da autogestão, a solução nova é sua implementação, ignorando seu caráter coletivo, representado pelo movimento e as associações af reunidas, e apoiando uma forma de autogestão individual.

4.1 – A autogestão individual acabaria por eliminar uma das maiores potencialidades da autogestão, a de possibilitar a criação de laços e relações sociais de tipo comunitário, necessárias ao melhoramento das relações sociais de exclusão e individualismo que marcam a sociedade brasileira. Com isso achamos que a autogestão individual é uma adaptação ao perfil neoliberal de nossa época.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOT, J. *Sharing the city: community participation in urban management*. London: Earthscan, 1996.
- ABIKO, A. Política habitacional e mutirão. In: *Mutirão Habitacional – curso e formação em Mutirão*. São Paulo: Escola Politécnica da USP, Politécnico di Torino, União Européia, v. 1, 1992.
- AZEVEDO, S. de, PRATES, A. P. Movimientos sociales, acción coletiva y planificación participativa en el Brasil. *Revista EURE*. Santiago del Chile, v. 21, n. 64, diciembre 1995.
- BOLAFFI, G. Os mitos sobre o problema da habitação. *Espaços & Debates*. São Paulo, n. 17, 1986.
- BONDUKI, N. Reconstruindo utopias perdidas: os mutirões autogeridos em São Paulo. In: *ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 4. Anais...* 1992 (a).
- _____. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992 (b).
- _____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- CARVALHO, M. do C. Participação social no Brasil hoje. *Polis Papers*. n. 2, 1998.
- GENRO, T. *Utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.
- HARMS, H. Self-help housing in developed and third world countries. In: *MATHEY, K. Beyond self-help housing*. London: Mansell, 1992.
- JACOBI, P. R. Atores sociais e Estado. *Espaço e Debates – Lutas Urbanas*, n. 26, ano IX, 1989.
- MARICATO, E. Autoconstrução a arquitetura possível. *Revista Espaço e Debates*. n. 3, ano I, set. 1980.
- MAYO, M. *Communities and caring: the mixed economic of welfare*. London: St. Martin's Press, 1994.
- MOSER, C. Community participation in urban projects in the third world. In: *Progress and Planning*, v. 3, n. 2, 1989. p. 81-85.
- PAUL, S. Community participation in development projects: The World Bank experience. *World Bank Discussion Papers*. Washington, n. 6.
- PRADILLA, E. C. *El problema de la vivienda en America Latina*. Quito: Ciudad, 1983.
- TELLES, V. da S. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP* São Paulo, v. 2, n. 1, jan./jun.

Endereço para correspondência:

Rua Rio Doce, 355, apto. 701 – São Lucas
30240-220 – Belo Horizonte – MG – Brasil
e-mail: alfioconti@hotmail.com