UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO FATOR DE INFLUÊNCIA
NO PRODUTO HABITACIONAL CONSTRUÍDO E
APROPRIADO**

Lélia Amanda de Carvalho Ramos

Orientador: Doutor Reginaldo Luiz Nunes Ronconi

São Paulo
2007

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO FATOR DE INFLUÊNCIA
NO PRODUTO HABITACIONAL CONSTRUÍDO E
APROPRIADO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Entregue ao Departamento de Tecnologia da
Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade de São Paulo como parte dos
requisitos para obtenção do título de Mestre em
Arquitetura

Lélia Amanda de Carvalho Ramos

Orientador: Doutor Reginaldo Luiz Nunes Ronconi

São Paulo
2007

AUTORIZAÇÃO PARA REPRODUÇÃO

Autorizo:

(X) Divulgação do texto completo em bases de dados especializadas.

(X) Reprodução total ou parcial, por processos fotocopiadores, exclusivamente para fins acadêmicos ou científicos.

Assinatura: _____

Data: 01/02/2007

FICHA CATALOGRÁFICA

RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho.

A participação popular no exercício das políticas públicas habitacionais como fator de influência no produto habitacional construído e apropriado.

Lélia Amanda de Carvalho Ramos / São Paulo, SP, FAUUSP, 2007.

176 páginas.

1- O papel das políticas públicas habitacionais no contexto da produção da moradia de interesse social no Brasil; 2- A importância da participação popular no processo de produção e aquisição da moradia; 3-Projetos de provisão habitacional na Grande São Paulo. Referências para uma análise crítica; Considerações finais.

DEDICO ESTE TRABALHO:
A meus amados pais e esposo
Wilson, Maria Luiza e Rafael

Um abraço aos que prontamente
se dispuseram a compartilhar preciosas informações
que permitiram a produção desta pesquisa

RESUMO

RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho. *“A participação popular no exercício das políticas públicas habitacionais como fator de influência no produto habitacional construído e apropriado”*. São Paulo, 2007, 160 p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Este trabalho visa mostrar a importância da participação popular no processo de produção da moradia no contexto das políticas públicas e programas habitacionais no Brasil.

Esta participação aponta para a elevação do nível organizativo do poder público e da comunidade e para uma mais ampla e adequada apropriação do espaço urbano construído pela população.

A contextualização do quadro das políticas habitacionais no Brasil, o processo de descentralização do poder público e o processo de desenvolvimento da participação popular nos projetos habitacionais são apresentados como auxílio à compreensão do que se pretende observar quanto à formatação de políticas e programas habitacionais que valorizam a população como peça fundamental no processo.

São apresentadas algumas experiências consideradas importantes sob o ponto de vista da participação popular na produção da moradia, como as Cooperativas Uruguaias e o Programa FUNAPS Comunitário da Prefeitura de São Paulo.

Três projetos habitacionais em fase de conclusão em três diferentes municípios da Grande São Paulo foram estudados nesta pesquisa.

Por meio de uma análise crítica comparativa foram estabelecidos critérios para verificar como o poder público tem administrado a questão da falta de moradia, que afeta principalmente a população mais empobrecida e ainda como tem tratado o direito garantido da participação popular no contexto de seus programas habitacionais nos dias de hoje.

Palavras-chaves: participação popular; mutirão; habitação popular; políticas públicas;

ABSTRACT

RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho. *“Popular participation in housing public polices exercise as a factor of influence on the built and appropriation of housing product”*. São Paulo, 2007, 160 p. Master’s dissertation. University of Architecture and Urbanism of São Paulo. Brazil.

This essay intends to show the importance of the popular participation in the residence building process, when treated in terms of public polices and housing programs in Brazil.

This participation may contribute to an increasing on the organization level of public power and their communities, besides the aid for an increasing in urban appropriation by the population.

The contextualization of the situation of public polices in Brazil, the public power decentralization process and the popular development participation in housing-production, are shown as a contribution to the understanding about the formatting of housing publics’ polices that value the poor population as a fundamental part in this process.

This work shows some important experiences referring to the popular participation in housing productions, as the Uruguaiian Cooperatives and the FUNAPS’ Program from São Paulo’s city hall.

Three housing projects in conclusion phases occurring in three different cities of São Paulo’s Metropolitan Region have been studied in this research.

The methodology used to study these projects was a comparative analyzes by previews established criteria in order to verify how the public power has managed the problem of housing lack, which affects principally the poorest population and also to identify how has been treated the guaranteed rights of the popular participation in housing programs nowadays.

Key-words: popular participation; self-help housing; popular houses; public polices;

ABREVIATURAS

ABC	Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DRUP	Diagnóstico Rápido Urbano Participativo
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FCP	Fundação da Casa Popular
GSP	Grande São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
ONGs	Organizações não-governamentais
RMs	Regiões Metropolitanas
PIIS	Programa Integrado de Inclusão Social
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
PMD	Prefeitura Municipal de Diadema
PME	Prefeitura Municipal de Embu
PMSA	Prefeitura Municipal de Santo André
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PT	Partido dos Trabalhadores
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SM	Salário Mínimo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1.....	10
O papel das políticas públicas habitacionais no contexto da produção da moradia de interesse social no Brasil.....	10
1.1. Crescimento inadequado das cidades e impactos no cenário urbano.	10
1.2. Políticas Habitacionais.....	20
1.3. Descentralização do poder público e início da participação popular nos processos habitacionais.....	29
1.4. A importância do planejamento e formatação da política habitacional	31
CAPÍTULO 2.....	38
A importância da participação popular no processo de produção e aquisição da moradia	38
2.1. Definição de conceitos: autoconstrução, mutirão (administração direta, co-gestão e autogestão).....	39
2.2. A experiência da participação popular nas Cooperativas Uruguaias...	47
2.2.1. Cooperativas habitacionais no Uruguai.....	51
2.2.1.1. COVIMT 1	51
2.2.1.2. COVICENOVA.....	53
2.2.1.3. COVINE 1.....	54
2.2.1.4. COVINUVI.....	56
2.2.1.5. COVIFOEB	58
2.2.1.6. COVISUNCA – ZONA 1	59
2.2.1.7. FUCVAM (I,II, III) E A CONTINUIDADE DAS COOPERATIVAS URUGUAIAS	62
2.2.1.8. IMPRESSÕES GERAIS	66

2.3. O programa FUNAPS Comunitário da Prefeitura de São Paulo - Fundamentos para a participação popular no projeto habitacional	67
2.3.1. A experiência do mutirão	73
2.4. O Conjunto habitacional Madre de Deus	81
2.4.1. O projeto habitacional	82
CAPÍTULO 3.....	89
Projetos de Provisão habitacional na Grande São Paulo. Referências para uma análise crítica	89
3.1. Definição de critérios para uma análise crítica comparativa	90
3.2. Prefeitura de Diadema e o projeto de urbanização da favela do Yamberê II.....	92
3.2.1. Análise quanto ao Processo de Provisão.....	96
3.2.1.1. O Planejamento estratégico	96
3.2.1.2. Cadastramento das famílias e escolha de áreas	98
3.2.1.3. O projeto urbanístico e de arquitetura.....	99
3.2.1.4. Os recursos	103
3.2.1.5. As obras	104
3.2.2. Análise quanto ao Produto Habitacional	107
3.2.2.1. Inserção urbana	107
3.2.2.2. As unidades habitacionais	109
3.2.2.3. Apropriação e manutenção do espaço urbano.....	109
3.3. Prefeitura de Santo André e o projeto de urbanização da favela Sacadura Cabral;	110
3.3.1. Análise quanto ao Processo de Provisão.....	111
3.3.1.1. O planejamento estratégico.....	111
3.3.1.2. Cadastramento das famílias e escolha de áreas	115
3.3.1.3. O projeto urbanístico e de arquitetura.....	120
3.3.1.4. Os recursos	124

3..3.1.5.	As obras	125
3..3.2.	Análise quanto ao Produto Habitacional	134
3..3.2.1.	Inserção urbana	134
3..3.2.2.	As unidades habitacionais	137
3..3.2.3.	Apropriação e manutenção do espaço urbano.....	139
3..4.	Prefeitura de Taboão da Serra e o projeto do reassentamento Jardim Record, Gleba C;.....	140
3..4.1.	Análise quanto ao processo de provisão	142
3..4.1.1.	O planejamento estratégico.....	142
3..4.1.2.	Cadastramento das famílias e escolha de áreas	144
3..4.1.3.	O projeto urbanístico e de arquitetura.....	145
3..4.1.4.	Os recursos	149
3..4.1.5.	As obras	150
3..4.2.	Análise quanto ao Produto Habitacional	152
3..4.2.1.1.	Inserção urbana	152
3..4.2.1.2.	As unidades habitacionais	153
3..4.2.1.3.	Apropriação e manutenção do espaço urbano.....	155
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
	BIBLIOGRAFIA.....	161
	ICONOGRAFIA.....	168
	Figuras	168
	Quadros.....	171
	Anexo 1 - DECRETO-LEI Nº 9.218 DE 1 MAIO DE 1946	173
	Anexo 2 - Carta enviada à Prefeitura Municipal de São Paulo pelos moradores do quintal da Rua Madre de Deus.....	176

INTRODUÇÃO

O problema da habitação popular no Brasil ao longo dos anos, por muitas vezes no contexto de algumas das principais políticas habitacionais nacionais, não tratou essa questão ressaltando o aspecto da desigualdade social nela encerrada, mas sim privilegiando os aspectos econômicos da produção e atendendo aos interesses políticos.

Alguns exemplos de políticas habitacionais que cabem neste cenário são: Fundação das Casas Populares, Institutos de Aposentadoria e Pensão e produção do Banco Nacional de Habitação.

A população mais pobre sem alternativas providas pelo Estado, viu-se obrigada a encontrar suas próprias soluções para a obtenção da moradia. Nas grandes cidades um dos resultados decorrentes destas ações são as ocupações inadequadas ocorridas em áreas particulares e públicas, como alternativa de moradia.

O resultado desta forma de produção habitacional, geralmente realizada em terrenos com características impróprias ao suporte físico dos assentamentos habitacionais, somado às soluções oficiais empregadas pelo próprio poder público, configura um quadro crítico com graves problemas que impedem a plena utilização do potencial urbano e inclusive agredem o meio ambiente como no caso de ocupação de várzeas, encostas, aterros sanitários, etc.

No Brasil as políticas e programas habitacionais em muitas situações atenderam a interesses de diversos setores da sociedade, porém não asseguraram à grande maioria da população o direito à moradia.

A condição de pobreza que abrange grande parte da população colabora no tocante à produção da moradia, com a ocorrência do uso de materiais de menores custos e técnicas exaustivamente conhecidas pelos autoconstrutores, porém nem sempre atingindo os padrões de desempenho

necessários. Esta é uma combinação que acarreta muitos problemas do ponto de vista técnico-construtivo.

O grande desafio está na construção de moradias populares a baixo custo, em grandes quantidades e com qualidade mínima assegurada, provendo-se a inserção adequada destas unidades no espaço urbano e seu atendimento pela infra-estrutura e equipamentos urbanos. O papel das políticas públicas habitacionais será melhor aprofundado no **Capítulo 1**.

As políticas habitacionais têm a responsabilidade de orientar a direção correta aos diferentes programas habitacionais que têm como meta principal o enfrentamento destas questões. Verifica-se ainda a necessidade de rearranjos dos modelos de financiamentos previstos nos diversos programas habitacionais, visto que a excessiva priorização da questão econômica focada na capacidade de endividamento da população, construiu modelos de financiamentos inviabilizados à inclusão de parcelas da população com baixos salários. Os subsídios devem efetivamente viabilizar o atendimento à demanda real.

Como veremos, a evolução da organização dos movimentos por habitação, permitiu abrir caminhos para atuar efetivamente no desenvolvimento de políticas públicas, na elaboração de formas de financiamento mais adequadas à desigualdade provocada pela concentração de renda no país e principalmente na luta por padrões de qualidade de moradias mais elevados.

As experiências decorrentes de programas participativos, como as cooperativas uruguaias da década de 1980 e FUNAPS Comunitário na década de 1990 em São Paulo serão referências neste trabalho, uma vez que se considera que os bons resultados alcançados foram possíveis principalmente pelo envolvimento e atuação da população no processo de produção da habitação.

Mais que o uso da força de trabalho através do mutirão e autoconstrução assistida, a vivência participativa e a conquista de espaços de decisão política e econômica, quer em etapas complexas como a

edificação de conjuntos de edifícios inseridos de forma adequada no tecido urbano, quer na execução de assentamentos de unidades unifamiliares, é o principal elemento que provoca impactos extremamente positivos acerca da apropriação do espaço pelos moradores.

Outro aspecto muito importante verificado quanto à participação da população nos processos de produção da habitação é sua estruturação organizacional e social, que amplia seus espaços de intervenção rompendo os limites pragmáticos da moradia.

A importância da participação popular no processo de produção e aquisição das moradias será aprofundada no **Capítulo 2**.

Serão apresentados três estudos de caso. A urbanização da favela Yamberê II em Diadema, a urbanização da favela Sacadura Cabral em Santo André e o reassentamento habitacional Jardim Record Gleba C em Taboão da Serra. Os projetos permitirão conhecer um pouco mais sobre procedimentos de produção de moradias por autoconstrução, mutirão e empreiteiras, e ainda identificar aspectos pertinentes quanto à participação popular em diferentes fases do processo de provisão da moradia.

Os projetos e critérios definidos para sua análise serão apresentados no **Capítulo 3**.

Pretende-se, através dos projetos habitacionais estudados, compreender como a participação popular tem sido tratada pelo Estado e até que ponto existe a preocupação do poder público de na formulação de seus programas habitacionais, prever o envolvimento e atuação das pessoas diretamente beneficiadas por tais políticas, assumindo o modelo desta participação popular. Busca-se verificar ainda como esta participação pode interferir positivamente no resultado do produto habitacional.

CAPÍTULO 1

O papel das políticas públicas habitacionais no contexto da produção da moradia de interesse social no Brasil

1.1. Crescimento inadequado das cidades e impactos no cenário urbano

Na maioria das grandes cidades brasileiras o cenário urbano revela profundas deficiências. Verifica-se ineficiência ou mesmo precariedade dos serviços públicos em setores como o saneamento básico, sistema de transportes coletivos, tráfego, segurança pública, atendimento médico e no setor habitacional.

O espaço urbano tornou-se objeto a ser apropriado. Para a sua aquisição faz-se necessário investimento financeiro sobre o produto, ou seja, é preciso que seja pago um preço aos proprietários fundiários. A moradia, por sua vez, requer o espaço urbano para que seja edificada, portanto, torna-se inacessível a uma grande parcela da população brasileira.

“O acesso à moradia está ligado a seu preço, que por sua vez, depende da sua localização na cidade. Quando alguém compra uma casa, está comprando também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infra-estrutura. Está comprando a localização da moradia, além do imóvel propriamente dito”.¹

As cidades vão sendo ocupadas por loteamentos populares (formais e informais), o que aponta para o resultado do empobrecimento de grande parcela da população. Ter onde morar trata-se de uma questão de sobrevivência.

“Se o Estado ignora o assentamento residencial da classe trabalhadora urbana, oriunda dos fluxos migratórios, é principalmente por que essa classe não constitui demanda econômica para pagar esses bens e serviços”.²

¹ MARICATO, 1997, p.43.

² MARICATO (organizadora), 1979, p.74.

Quanto à demanda do solo urbano para fins habitacionais, é possível que sejam verificadas vantagens ou desvantagens quanto à localização das áreas, principalmente ao tratar-se da disponibilidade de acesso aos serviços urbanos. Por muitos anos, as áreas mais valorizadas eram procuradas e adquiridas por pessoas de prestígio social. A população mais pobre assentava-se em áreas mais baratas que refletiam a precariedade da infraestrutura urbana ou desprestígio social.

Nas periferias concentram-se as grandes produções de habitações populares autoconstruídas, oriundas ou não, de investimentos públicos como no caso de conjuntos habitacionais de interesse social.

“A casa própria, ou mesmo a casa alugada, na periferia, encaixando-se perfeitamente nesta conjuntura de superexploração imobiliária, foi a alternativa que restou ao trabalhador. E com ela todas as suas conseqüências na (des) organização do espaço urbano, pois uma cidade produzida por agentes individuais capitalistas, não pode apresentar nenhuma racionalidade, senão a de cada um deles, isto é, o lucro”.³

O funcionamento normal da economia capitalista não garante rendimentos mínimos a toda população. Na concepção de PAUL SINGER⁴ a cidade capitalista não tem lugar para os pobres, sendo que para que haja posse do solo urbano e a ocupação deste espaço, pressupõe-se a posse do capital de investimento.

A FGV lançou em 2004 o “Mapa do fim da fome no Brasil”⁵, onde aponta que mais de 50 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza. O estudo considerou como indigentes as pessoas que não conseguem juntar R\$ 80,00 para viver, o que representa 29,3% da população brasileira. Este seria um valor mínimo para que o indivíduo pudesse se alimentar conforme as recomendações da Organização Mundial de Saúde dentro dos preços praticados em São Paulo.

³ MARICATO, p.153. 1979. (Pesquisa realizada entre julho de 1977 e maio de 1978. Textos oriundos de relatórios de BONDUKI & ROLNIK, – Cadernos de estudos e pesquisas PRODEUR / FUPAM 2, FAU – USP).

⁴ MARICATO (organizadora), 1979, p.33. O trecho citado faz parte dos escritos de PAUL SINGER contidos nesta publicação.

⁵ FGV, 2004. “Mapa do fim da fome no Brasil”. Pesquisa chefiada pelo economista Marcelo Néri, com bases em dados do IBGE.

QUADRO 1 Evolução Temporal da desigualdade de renda no Brasil

Ano	Porcentagem de renda apropriada pelas pessoas					
	20% mais pobres	40% mais pobres	50% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	1% [mais rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	2,7	8,4	12,7	63,8	47,5	13,6
1981	2,6	8,5	13,0	63,2	46,9	12,8
1982	2,5	8,2	12,5	63,9	47,4	13,2
1983	2,5	8,1	12,3	64,5	47,9	13,6
1984	2,7	8,5	12,8	64,0	47,7	13,3
1985	2,5	8,1	12,4	64,5	48,3	14,3
1986	2,6	8,5	12,9	63,5	47,3	13,9
1987	2,3	7,8	12,0	64,5	48,2	14,3
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,8	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	68,0	51,9	16,7
1990	2,1	7,3	11,3	65,8	49,2	14,3
1992	2,3	8,4	13,1	62,2	45,8	13,3
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,1
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,2	47,6	13,6
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9

Nota: A distribuição utilizada foi a de domicílios segundo a renda domiciliar per capita.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

QUADRO 2 Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos, 50% seguintes e 40% mais pobres no Brasil

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Nota: A área correspondente aos 10% mais ricos está recortada pela linha que representa a parcela da renda apropriada pelos 1% mais ricos.

Quanto à distribuição dos serviços e equipamentos urbanos de responsabilidade do Estado⁶ na cidade, encontram-se majoritariamente à disposição dos moradores de classes alta e média. Quanto mais pobre a população, maior a dificuldade de acesso aos serviços.

“O Estado agrava sistematicamente os desníveis econômicos e sociais, ao dotar somente parcelas da população que já são privilegiadas de serviços urbanos, dos quais as parcelas mais pobres possivelmente carecem mais”.⁷

O termo “periferia” que a princípio associa-se ao extremo – periférico – é carregado de baixas expectativas, geralmente referindo-se às áreas precariamente atendidas pelos serviços públicos, de baixos valores imobiliários e em geral habitadas por pessoas de baixa renda. O processo de expansão da ocupação do solo urbano periférico provoca o aumento das distâncias entre as habitações e os serviços necessários e exige a ampliação dos investimentos públicos.

“O termo periferia passa a designar assim, parcelas do espaço caracterizadas pelo baixo preço da terra, com serviços públicos precários ou inexistentes e acesso difícil, onde vive uma população com precárias condições materiais”.⁸

Apesar de conhecido seu papel, o Estado apresenta ações insuficientes ou mesmo deficitárias em assentamentos de baixa renda. Os investimentos estatais não acompanham o crescimento da cidade que é sobremodo superior, sendo que se pode verificar em muitas cidades que *“a política social em geral e a política habitacional em particular, entram como*

⁶ Nos anos 1950 e início dos 1960 houve a formulação de uma política pública (*Laissez-faire urbano*; Goldsmith, William W.1994, p.28) que se caracterizou pela omissão intencional do Estado, permitindo que muitos novos habitantes de São Paulo se estabelecessem onde conseguissem, em geral em casas que eles próprios construíam em lotes periféricos e distantes, sem escritura e qualquer infra-estrutura ou equipamentos urbanos. Esta política visava transparecer um aspecto de não planejada, mas era efetivamente um padrão de uso do solo permitido pelas autoridades locais a fim de gerar um crescimento desordenado, justificando-se deste modo aliviar uma iminente crise de escassez de moradias, sempre favorecendo proprietários de terras e loteadores, já desempenhando o papel drástico da especulação urbana.

⁷ MARICATO (organizadora), 1979, p.35. O trecho citado faz parte dos escritos de PAUL SINGER contidos nesta publicação.

⁸ TASCHNER & MAUTNER, 1982, p.83.

elementos residuais e marginais na elaboração de uma estratégia geral de desenvolvimento para o país”.⁹

“Portanto, ao organizar o território adequando-o à produção capitalista – ao produzir o urbano – o capital não cria uma nova contradição, mas evidencia numa das contradições básicas e a realimenta. O caos urbano ou os problemas urbanos, que em certos momentos podem até se tornar obstáculos à acumulação, nada mais são senão evidência desta contradição”.¹⁰

Pensar a situação de vida nas grandes cidades brasileiras implica em observar a luta por melhores condições de vida, luta pela terra urbanizada servida por infra-estrutura, por serviços de qualidade, por financiamentos compatíveis com a capacidade de pagamento daqueles que permanecem na linha de pobreza, pela participação social e direito à cidadania¹¹.

Para o trabalhador a obtenção da casa própria é um meio de resolver o problema da moradia e ainda uma maneira de aumentar seus rendimentos, visto que ocorre a mercantilização da terra e da casa. A conquista da casa própria é, portanto, a formação de um patrimônio familiar, o que em meio às instabilidades da vida surge como fator de segurança.

“Tal população continua vivendo como pode, construindo uma parte gigantesca, embora, muitas vezes, pouco visível da cidade”.¹²

Um agravante do problema de moradia enfrentado pela população pobre é verificado através da substituição dos primeiros moradores. Esse

⁹ DENALDI, 2003, p.03.

¹⁰ BONDUKI & ROLNIK, 1979, p.83.

¹¹ Entende-se que o conceito de cidadania é algo dinâmico, muda de acordo com a evolução da história. Neste trabalho trata do conceito da totalidade, onde os indivíduos possuem direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade. Ao falar-se do direito ao exercício da cidadania trata-se do indivíduo como membro competente da sociedade, em plenas condições de exercer direitos e obrigações, o que depende fundamentalmente da postura do Estado ao validar as normas de cidadania e adotar as medidas necessárias à sua implementação. A origem da palavra cidadão (no Grego) pressupunha que o indivíduo vivesse na polis. Hoje, ser cidadão representa ainda viver democraticamente em uma sociedade que garanta as melhores condições de vida para todos, com acesso à educação, à saúde, ao lazer, aos bens culturais, ao convívio equilibrado com o meio ambiente, ter acesso aos bens econômicos e sócio-culturais disponíveis e respeitando o outro, independente de seu credo, opção sexual, política e filosófica. É uma condição política de direitos e obrigações.

¹² AMARAL, 2000, p.64.

processo reforça a existência de uma renda da terra urbana. Tal evento pode ser verificado em loteamentos populares legais, ilegais e mesmo em conjuntos habitacionais decorrentes de programas públicos, onde apesar de não ser um ato lícito, é comumente observado.

A venda dos lotes ou mesmo das edificações, toma forças à medida que os loteamentos são beneficiados e se consolidam, recebendo infraestrutura urbana, como pavimentação, transportes públicos, equipamentos e diversos serviços.

Os primeiros moradores que chegam aos novos loteamentos ainda em formação – sem um valor urbano elevado – à medida que verificam a valorização da terra em função das melhorias, não raramente repassam sua propriedade a outros e deslocam-se novamente no espaço urbano em busca de outras áreas menos valorizadas. O processo é reiniciado e o desgaste da força de trabalho permanece. O morador que deixa sua propriedade, também abandona as vantagens já conseguidas, o que faz com que por muitas vezes, a população mais carente jamais usufrua destes benefícios.

“Assim se configura uma cidade ocupada diferencialmente pelas classes, que se apropriam de parcelas do território de acordo com o nível de renda a que têm acesso”.¹³

No caso da cidade de São Paulo, a mais importante da RMSP, a existência de um profundo déficit habitacional afeta todas as demais cidades da região metropolitana¹⁴.

¹³ BONDUKI & ROLNIK, 1979, p.79.

¹⁴ Ermínia Maricato entende por região metropolitana uma ocupação urbana contínua, que ultrapassa os limites físicos dos municípios, porém aponta para a falta de critérios mais claros que auxiliem nesta definição.

“Uma região metropolitana é um grande centro populacional, que consiste em uma (ou, às vezes, duas ou até mais) grande cidade central (uma metrópole), e sua zona adjacente de influência. Geralmente, regiões metropolitanas formam aglomerações urbanas, uma grande área urbanizada formada pela cidade núcleo e cidades adjacentes, formando uma conurbação. Porém, uma região metropolitana não precisa ser obrigatoriamente formada por uma única área contígua urbanizada, podendo designar uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais. O necessário é que as cidades que formam uma região metropolitana possuam um alto grau de integração entre si”. Fonte: www.pt.wikipedia.org

Verifica-se um processo crescente de conurbação¹⁵ entre as cidades, onde forças e funções se aglutinam.

O deslocamento populacional intra-urbano¹⁶ é um processo pelo qual o problema passa a ser compartilhado regionalmente. A população se desloca no espaço por diferentes motivos, mas principalmente em razão da moradia, mesmo que isto implique num aumento das distâncias em relação ao emprego, por exemplo.

Na cidade de São Paulo, observa-se que os anos 1980 e principalmente os 1990 foram marcados por acentuado declínio do crescimento populacional. Entre 1980 e 1991, quase 760 mil pessoas deixaram a cidade de São Paulo¹⁷. A região central, a melhor dotada de infra-estrutura urbana, onde viviam os ricos, foi a que mais perdeu população. A periferia também apresentou redução na taxa de crescimento e já não se expandia como nos anos 1950.

“(...) as únicas áreas que continuaram a ter taxas altas de crescimento foram aquelas nos limites da cidade e que não tinham sido urbanizadas antes. Nos outros municípios da região metropolitana, a média de crescimento da população foi significativamente mais alta que na capital”.

18

AMARAL¹⁹ com base em dados da Fundação IBGE, aponta que a cidade de São Paulo em 1996 possuía 9,84 milhões de habitantes e passou a apresentar baixa populacional. A taxa de crescimento populacional caiu de 1,16% na década de 1980, para 0,40% entre 1991 e 1996, período que a autora menciona ter havido uma evasão de cerca de 514 mil pessoas que deixaram a cidade. As áreas centrais e intermediárias passaram a registrar crescimento populacional negativo.

¹⁵ “O termo conurbação designa uma extensa área urbana surgida do encontro ou junção da área urbana de duas ou mais cidades. Ao longo do tempo os seus limites geográficos perdem-se em virtude do seu crescimento horizontal. Em geral, esse processo dá origem à formação de regiões metropolitanas”. Fonte: www.pt.wikipedia.org

¹⁶ Ver VILLAÇA, Flávio. “Espaço intra-urbano no Brasil”. 2001.

¹⁷ CALDEIRA, 2000, p.233.

¹⁸ CALDEIRA, 2000, p. 234.

¹⁹ AMARAL, 2000, p.62.

Em julho de 2000, metade da população da cidade, o que representava cerca de 5,5 milhões de pessoas morava em situação irregular sendo que em sua maioria, sem título de propriedade dos imóveis. Dessas, cerca de 3 milhões habitavam em propriedades adquiridas de forma irregular, o que totalizava uma área de aproximadamente 17% do território paulistano²⁰.

Conforme publicação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas²¹ (FIPE) em 2000, cerca de 1,9 milhões de pessoas moravam em favelas em situação precária, onde quase toda a infra-estrutura havia sido feita pelos próprios moradores. Aproximadamente 14,7% das casas não possuíam esgoto doméstico ou estavam distantes deste. Cerca de 21% das casas não estavam ligadas à rede de energia elétrica.

QUADRO 3 Déficit Quantitativo (necessidade de construção de novas moradias) na cidade de São Paulo – Censo 1991

Região	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit quantitativo urbano		Déficit quantitativo urbano		
		Habitação precária urbana	Coabitação familiar urbana	Total	% em rel. ao total de domicílios	% em rel. ao Estado
SP capital	2.358.684	27.095 (sendo 20.690 = 76,36% tem renda de 0 a 5 SM.)	146.735 (sendo 70.676 = 48,17% tem renda de 0 a 5 SM)	173.830 (sendo 91.366 = 52,56% tem renda de 0 a 5 SM)	7,37%	23,58%

Fonte ²²: Dados obtidos de trabalho realizado pela FJP e Observatório IPURR / UFRJ – FASE, dados Censo 1991.

²⁰ AMARAL, 2000, p.63. Ver nota de rodapé nº 59. Citando matéria da Folha de São Paulo, por Chico de Góis e Agége, publicada no Caderno Cotidiano, 4/6, em 2000.

²¹ AMARAL, 2000, p.64.

²² AMARAL, 2000, p.38.

QUADRO 4 Situação das moradias na cidade de São Paulo – Censo de 1991

Local	Total de domicílios urbanos duráveis	Inadequações das moradias urbanas			Alugados urbanos com ônus maior que 30% da renda
		Infra-estrutura		Adensamento domiciliar excessivo	
SP capital	2.358.684	Carente	Inadequada		
		135.948, dos quais 70,37% na faixa de renda até 5 SM	298.635, dos quais 56,3% na faixa de renda até 5 SM	358.507, dos quais 54,72% na faixa de renda até 5 SM	180.443, dos quais 70,27% na faixa de renda até 5 SM

Fonte ²³: Dados obtidos de trabalho realizado pela FJP e Observatório IPURR / UFRJ – FASE, dados Censo 1991.

O relatório da FJP²⁴ aponta que se estimou quanto ao déficit habitacional, que a maior parcela corresponde à coabitação familiar. Para todo o país representa 56,1% do total do déficit, quando em 1990 era de 58,2%. Para a RMSP, representa 61,7% em 2000, sendo que em 1990 era de 63,9%. A segunda maior parcela é composta pelo ônus excessivo do aluguel, que representa 18,2% do déficit do país e na RMSP, representa 25,1% do déficit total. Quanto à renda, 83,2% do déficit habitacional urbano referem-se às famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos, o que em números absolutos significa 4.410.385 famílias no Brasil. Na RMSP são 401.239 famílias, que representam 71,2% do total do déficit dessa região nesta faixa de renda (na faixa de 3 a 5 salários são 14,5%; na faixa de 5 a 10 são 10,4%, e na faixa de mais de 10 salários mínimos são 3,9%.

Quanto à população beneficiada por políticas públicas que visavam equacionar o déficit habitacional, estima-se que 20.190.896 pessoas foram beneficiadas até o ano 2.000, o que representa 11,7% do total da população brasileira.

²³ AMARAL, 2000, p.39.

²⁴ AMARAL, 2000, p.40.

QUADRO 5 Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano segundo faixas de renda mensal familiar – 2000

Faixa de renda mensal salarial	Brasil	Estado de São Paulo	RMSP
Até 3 SM	83,2	72,9	71,2
De 3 a 5 SM	8,4	12,2	14,5
Subtotal de 0 a 5 SM	91,6	85,1	85,7
De 5 a 10 SM	5,4	9,2	10,4
Mais de 10 SM	2	4,3	3,9
Subtotal maior de 5 SM	7,4	13,5	14,3
Total	100	100	100

Fonte ²⁵: AMARAL (2000)

O acesso à habitação, apesar de tantos entraves, é um direito social e o primeiro passo para a garantia do direito à cidadania. Quando a população é devidamente amparada pelo poder público, o processo para obtenção da moradia torna-se menos doloroso e mais digno.

A mobilização dos próprios moradores surge como alternativa em meio à precariedade de vida a que estão sujeitos. Organizam-se, constroem a casa-própria (e a cidade) com ou sem o apoio da administração pública.

Os movimentos de moradia se fortaleceram ao longo dos anos, como reflexo da indignação da população frente às condições inaceitáveis de salários, das dificuldades nos deslocamentos e acesso aos serviços de infraestrutura, da luta pelo direito de morar perto dos locais onde havia oferta de emprego e da falta de políticas habitacionais adequadas.

²⁵ AMARAL, 2000, p.41.

1.2. Políticas Habitacionais

Embora seja sabido que a habitação e o contexto urbano estejam estreitamente vinculados, na prática este é um obstáculo muito grande a ser superado pelo poder público quanto à sua operacionalidade. A razão deste impasse encontra-se na estratificação dos poderes (municipal, estadual e federal) e muitas vezes em sua incongruência. Outro fator é a proveniência dos recursos também de diferentes esferas de decisão, além da persistente elaboração de programas habitacionais desarticulados do contexto urbano.

A articulação entre políticas públicas, políticas urbanas e políticas habitacionais é fundamental para que os resultados e efeitos obtidos pela implantação de programas e ações direcionadas ao bem-estar social possam vingar e proporcionar benefícios amplos e comunicáveis em todos os níveis, municipal, estadual, regional ou federal.

A falta de coerência entre as políticas públicas, urbanas e habitacionais resultam muitas vezes em problemas urbanos e sociais profundos. Foi o caso dos inúmeros conjuntos habitacionais implantados em áreas periféricas da cidade de São Paulo, onde a falta de preocupação com sua inserção urbana, a pouca qualidade das obras, o descaso com as tipologias e necessidade individual dos moradores, falta de infra-estrutura e equipamentos sociais coletivos, acarretaram diferentes impasses.

Enquanto o problema do déficit habitacional é supostamente atendido, diversos outros problemas são criados inerentes ao processo mal planejado de produção habitacional.

Para uma melhor compreensão do que se propõe, segue uma breve explicação²⁶ do que são Políticas Públicas, Políticas Urbanas e Políticas Habitacionais.

²⁶ ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. 2003.

Políticas Públicas: Constituem-se de normas e atos voltados aos interesses públicos gerais da sociedade. São metas, programas e princípios de ação traçados pelo governo com vistas a orientar, articular e coordenar a atuação de agentes públicos e privados, bem como para determinar a alocação de recursos públicos e privados destinados a atingir interesses públicos gerais da sociedade, considerados relevantes num dado momento histórico.

Políticas Urbanas: Têm como meta ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, da propriedade urbana, prevendo o uso socialmente justo e diversificado de seu território em benefício do bem coletivo e visando o equilíbrio urbano-ambiental. As políticas urbanas devem estabelecer as competências entre as várias instâncias do governo na gestão de gastos públicos, criando mecanismos que possibilitem a solução de conflitos entre prioridades e compatibilização de decisões tomadas nos diferentes níveis, federal, estadual e municipal.

Conforme o artigo 4º da Lei 10.257 de 2001 que instituiu a Política Urbana por meio do Estatuto da Cidade, são instrumentos de ação desta política e de sua gestão urbana: a elaboração e implantação de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal. Na esfera municipal o Estatuto da Cidade atua como principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana.

Políticas Habitacionais: Constituem-se de diretrizes, programas e ações voltadas ao benefício e melhoria das condições habitacionais da população, principalmente aquela de menor renda e às margens das condições adequadas de moradia, de modo a aproximar todos os cidadãos do convívio social justo e igualitário do lócus urbano. Devem necessariamente articular-se com as políticas urbanas dos municípios, estados e regiões metropolitanas a fim de prover respostas adequadas ao ambiente coletivo.

Não é possível viver sem ocupar espaço. Isto é ponto passivo. O ato de morar, no entanto, permanece carregado por diferentes essências como social, cultural, política e principalmente econômica, o que sugere diferentes ocupações espaciais e uma produção diferenciada da estrutura urbana.

Para que cumpra suas funções no espaço urbano²⁷ a habitação na cidade deve apresentar algumas características mínimas enquanto edificação e enquanto elemento urbano. Deve apresentar-se segura, salubre e adequadamente inserida em seu entorno.

As habitações urbanas, para que apresentem o correto desempenho, devem ser supridas por serviços urbanos como abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte coletivo e principalmente estar próximas de equipamentos urbanos como escolas, creches, hospitais, áreas de lazer, esporte e cultura. Compete ao poder público prover alternativas que enfrentem tais problemas urbano-habitacionais.

As cidades, a despeito de seus graves problemas, reúnem condições culturais e materiais que permitem a elevação da qualidade de vida da sociedade, entretanto seu caráter concentrador de riquezas e sua presença como palco de conflito de interesses, acaba por dificultar a vida de milhares de pessoas que não possuem os recursos exigidos para sua inserção urbana e social.

Ao longo dos anos, a política habitacional brasileira ficou marcada por não lograr êxito no combate à falta de moradias para a população mais pobre, apesar de viabilizar a forte expansão do capitalismo nas áreas urbanas pela definição de um mercado de terra, segregações e valorizações urbanas.

No ano de 1933 foram criados os IAPs – Institutos de Aposentadoria – para substituir as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPS, criadas em 1923. A partir de 1937 se consolidou a atuação dos IAPs quanto à provisão de habitação. Eram organizados por categorias – IAPB dos bancários, IAPC

²⁷ TASCHNER & MAUTNER, 1982, p.19. “Entende-se por processo de produção do espaço urbano aquele pelo qual se determinam as formas de utilização do solo na cidade”.

dos comerciários, IAPE dos marítimos, mas de fato não ganhou dimensões necessárias para equacionar o problema habitacional da população em geral, visto que tal política destinava-se a classes restritas de trabalhadores sindicalizados.

Embora em termos de quantidade tenha deixado a desejar, quanto à qualidade das habitações a política habitacional dos IAPs alcançou uma qualidade inédita em suas construções.

Um corpo técnico de excelentes arquitetos colaborou com os bons resultados, movidos por uma motivação de experimentações e inovações. Os projetos apresentam tipologias e implantações variadas com evidentes influências da produção moderna dos Siedlungen²⁸ alemãs. Eram grandes conjuntos habitacionais, com enfoque à verticalização, de arquitetura moderna, com espaços e equipamentos de uso coletivo. Havia uma grande preocupação com a racionalidade das tipologias e processos construtivos nos conjuntos construídos pelos IAPs. A meta era a produção de moradias em larga escala e a transformação da arquitetura em “arte social”²⁹. Este modelo foi abandonado no período BNH.

A Fundação da Casa Popular (FCP)³⁰ foi o primeiro órgão federal destinado especificamente à produção habitacional destinada às camadas de baixa renda no Brasil, instituída em 1946 no governo Dutra³¹ e extinta com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1964. A FCP não promoveu suas ações de forma igualitária e acabou por beneficiar alguns estados em detrimento de outros. No contexto da FCP a moradia esteve associada a objetivos econômicos e políticos, permeada numa ideologia de controle sobre as massas populares e não de cunho efetivamente social.

O quadro da crise habitacional com tendências certas de agravamento ampliava a necessidade de produção habitacional como forma de amenizar

²⁸ Ver RAMOS, Lélia Amanda de Carvalho. “Horizontes da habitação social. Referências no cenário internacional”. Trabalho Programado 3. FAU-USP, São Paulo, 2005.

²⁹ GALESI, René e CAMPOS, Candido Malta. (www.vitruvius.com.br/arquitextos)

³⁰ Vide Decreto-lei nº 9.218 de 1 de Maio de 1946 em anexo ao final do trabalho.

³¹ O governo de Eurico Gaspar Dutra ocorre entre os anos de 1946 a 1951.

a falta de moradia para a população mais pobre, contudo, a estrutura de uma política habitacional ainda era muito tímida.

Após o golpe militar, o governo aceitou o ensaio de uma política centralizada, quando em agosto de 1964, pela Lei Federal nº 4.380, foi criado o Banco Nacional da Habitação – BNH que seria coordenado pelo Conselho de Administração, centralizador da política habitacional.

A partir de 1966 com a estruturação do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) a produção do BNH passou a crescer. O Sistema Financeiro da Habitação visava possibilitar aos cidadãos o acesso à casa própria e foi uma instituição emblemática no país devido à sua concepção articuladora que, enquanto gerava recursos, permitia sua aplicação na habitação.

O centro das críticas que surgem frente à política habitacional desenvolvida no período BNH, apesar de ter sido amplamente discutida no Seminário da Reforma Urbana³² com um caráter amplamente social, foi que em sua efetivação assumiu características financeiras marcantes, isto posto, sua coordenação por meio de um banco. A atuação do órgão competente para realização da política, criava um profundo abismo entre as ações e o conteúdo formalizado nos textos legais da proposta.

“A política proposta, desprovida de instrumentos que viabilizassem um real enfrentamento da questão habitacional, demonstrava mais nitidamente o propósito de favorecer à indústria da construção civil, promovendo programas que só poderiam ser produzidos e comercializados dentro das regras do mercado, destinados aos que tinham condição de assumir os seus custos”.³³

³² “O Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, pode ser considerado outro marco histórico no debate da reforma urbana, em virtude da ênfase dada ao planejamento territorial, priorizando a questão da moradia. No cerne das discussões travadas principalmente por arquitetos, urbanistas, técnicos e alguns cientistas sociais, não constando aí a participação de geógrafos, foi que surgiram os elementos que culminaram com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH - em 1964 (extinto em 1986), e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU - os quais juntos tinham a finalidade de organizar o chamado espaço habitacional, em face do elevado déficit de moradias existente no país naquela ocasião”. Fonte: “Territorialidade do voto e reforma urbana: Possíveis liames”. Revista de Humanidades. v4-n8. Abril/Setembro de 2003.

³³ NOGUEIRA, 2003, p.171.

Da produção realizada no período BNH, as características mais comuns dos conjuntos habitacionais foram a implantação das unidades em áreas periféricas muito afastadas do espaço já urbanizado, prevendo apenas a solução dos acessos e desprezando questões de topografia dos terrenos e qualidade ambiental.

Os projetos sem a mínima qualidade arquitetônica, apresentando modelos repetidos e soluções padronizadas, revelavam a pouca preocupação em atender às necessidades dos futuros moradores, visto que desprezavam as particularidades e anseios de cada família. Os terrenos escolhidos eram mal localizados e inadequados, as construções eram de baixa qualidade e o valor cobrado não era economicamente viável à maioria da população mais carente, acabando por privilegiar classes em melhores condições financeiras.

A autoconstrução informal era uma alternativa mais interessante, pois podia ser mais facilmente adequada às solicitações particulares das famílias.

Para CARDOSO ³⁴ o modelo do BNH apresentou algumas características específicas:

“Um sistema de financiamento que permitia a captação de recursos específicos e subsidiados, em um montante bastante expressivo para o investimento habitacional”.

“Um conjunto de programas que demarcavam a política na sua expressão mais operativa, estabelecendo as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos”.

“Uma agenda de redistribuição dos recursos, em nível estadual, a partir de critérios definidos centralmente”.

“Uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas”.

“A moradia e a sua função foram entendidas como assuntos financeiros e bancários. Sua importância para o desenvolvimento social foi esmagada quando os critérios para a seleção dos futuros moradores

³⁴ CARDOSO, 2001, p.02 e 03.

foram fundamentalmente a estabilidade de emprego e a renda familiar”.

35

Conforme o relatório anual do BNH de 1971 pôde verificar-se que os recursos utilizados pelo SFH só atenderam a 24% da demanda populacional urbana, ou seja, o déficit habitacional permaneceu elevadíssimo.³⁶

As críticas são massivas quanto à participação do BNH e mostram que enquanto criado para auxiliar no atendimento à demanda de habitação popular, acabou por favorecer financiamento às classes média e alta da população. Nos 22 anos de sua existência, *“(...)92% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram aplicados em benefício de famílias com rendimento superior a cinco salários mínimos, enquanto 80% da população brasileira ganham abaixo disto. Deu no que de: um déficit de 8 milhões de habitações no país”.*³⁷

*“Com o BNH é definitivamente difundida a idéia da casa própria. Com a ideologia da casa própria, esperava-se alcançar ‘ordem’ e ‘estabilidade social’, além de atender aos interesses do capital financeiro, da indústria de materiais de construção e da indústria de construção”.*³⁸

*“De um lado, uma demanda por casas próprias, e principalmente terrenos, que não é atendida por mecanismos de mercado. Inquilinos perdem a capacidade de pagamento de aluguel, gerando uma intensificação dos despejos ou abandono da casa alugada como opção. Multiplicam-se e crescem as favelas. Difunde-se a prática de ocupações organizadas de terras ociosas. De outro lado, os órgãos públicos mostram-se incapazes de viabilizar uma política para enfrentar a crise”.*³⁹

Para BONDUKI⁴⁰ o padrão de política pública adotada pelo BNH acumulou erros e equívocos, dentre os quais são ressaltados: o problema da administração centralizada e autoritária, a falta de participação popular na concepção dos programas e projetos, má gestão dos recursos, o não

³⁵ RONCONI, 1995, p.04.

³⁶ MARICATO (organizadora), 1979, p.50 e 51. O trecho citado faz parte dos escritos de GABRIEL BOLAFFI contidos nesta publicação.

³⁷ RUBANO, 2001, p.92. Citando dados de Projeto (110): 1988, p151 e152.

³⁸ DENALDI, 2003, p.14.

³⁹ BRANDT, 1989, p.75.

⁴⁰ BONDUKI, (?), p.187 e p.188.

direcionamento dos subsídios para as classes de menor renda e critérios de financiamentos bancários que muitas vezes não se adequavam à realidade dos mais carentes.

Na execução das obras habitacionais aponta-se ainda o uso de mão-de-obra não qualificada e a pouca capacidade da indústria da construção civil. Tais fatores implicaram inclusive no decréscimo da qualidade das habitações, que permaneciam produzidas por métodos artesanais e com a utilização de materiais de construção pouco adequados, além de não incentivar a ampliação da industrialização dos processos construtivos, da produção de materiais e do aumento da racionalização. Tais equívocos colaboraram para a produção de casas caras, de má qualidade e inacessíveis ao trabalhador.

Como parte da política do BNH estavam o INOCOOP⁴¹ e as COHABs⁴². O primeiro voltado ao atendimento das famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos e o segundo àquelas com renda de até 3 salários mínimos.

Se a população mais pobre, devido a sua baixa remuneração de trabalho, não galgava a aquisição da casa própria, podemos dizer que a essência da política fracassara. O modelo BNH fracassou do ponto de vista urbano e arquitetônico quando locou suas unidades em áreas longínquas das áreas centrais e de onde havia trabalho, estimulando a especulação imobiliária.

Este foi um exemplo de política habitacional totalmente desarticulada da política urbana, que apenas contribuiu com o agravamento dos

⁴¹ INOCOOP – Instituto de orientação às Cooperativas Habitacionais. “O INOCOOP é uma sociedade civil de prestação de serviços sem fins lucrativos. Cabe a ele o assessoramento às cooperativas habitacionais desde a sua constituição, selecionar os cooperativados, regularizá-las perante os órgãos oficiais, dar orientação na aquisição de terrenos, elaborar projetos, cuidar da concorrência para a construção de obras e respectiva fiscalização e preparar os cooperados antes, durante e depois da ocupação das moradias, capacitando-os para uma vivência comunitária harmoniosa (...)”. RUBANO, 2001, p.54. Citando artigo de Construção (1274): 1972, p.07.

⁴² COHABs – Companhias de Habitação Popular. Criadas para “executar e administrar os programas para a população de baixa renda (...)”. RUBANO, 2001, p.58. Citando artigo de Projeto (34): 1981, p.20.

problemas da cidade ao desprezar os custos indiretos gerados pela construção dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas.

O BNH foi extinto em 1986, no governo Sarney, sem encontrar resistências. Com a sua extinção e sem o suporte à construção de habitações no país, o governo federal passou a ser menos atuante no setor habitacional. Com sua extinção ocorreu a falência do SFH e o reconhecimento por parte do Estado da existência de duas cidades: a real e a legal.

Desta forma ocupações urbanas como favelas, cortiços e construções em loteamentos ilegais, passaram a ser reconhecidas e aceitas como alternativas habitacionais encontradas pela população das cidades.

No Brasil, parte do problema de déficit habitacional pode ter sua origem decorrente de diferentes fatores, entre os quais: um padrão de estruturação urbana desorganizada e excludente; a atuação do mercado fundiário que desvencilha a propriedade do solo da função social a ela cabida; a condução de uma política habitacional social centralizada até recentemente e praticamente restrita à produção de conjuntos habitacionais; na crise do BNH-SFH e na pouca capacidade de investimentos do governo no setor de habitação; a ineficiência da gestão de programas habitacionais; a visão errônea de não considerar a falta de moradia como um problema de ordem social.

A partir de meados dos anos 1980 e início dos 1990 iniciou-se um processo de descentralização administrativa com maior participação popular em ações direcionadas ao setor habitacional.

No período Pós-BNH municípios e estados passaram a enfrentar a problemática habitacional, o abandono e inexistência de uma política pública de habitação. Surgia uma perspectiva de ação mais social que futuramente viria a favorecer a participação do cidadão e apontaria com mais seriedade as preocupações urbanísticas com a cidade.

BONDUKI aponta que no período Pós-BNH *“ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de*

habitação”.⁴³ Foi um período crítico, quando se agravaram os problemas de moradia da população mais pobre e houve o empobrecimento da população urbana nas décadas de 1980 e 1990. As favelas cresceram aceleradamente.

Dentre os principais princípios e pressupostos inovadores do período Pós-BNH, BONDUKI⁴⁴ destaca alguns: desenvolvimento sustentável; diversidade de soluções, estímulo a processos participativos e autogestionários; parceria com a sociedade organizada; reconhecimento à cidade real e a articulação entre empreendimentos habitacionais e a política urbana.

1.3. Descentralização do poder público e início da participação popular nos processos habitacionais

A partir de meados dos anos 1980 os governos estaduais e municipais assumiram um papel de maior importância com relação à elaboração de novas ações para o problema da habitação no país. Foi um período de descentralização dos programas e projetos habitacionais.

A partir da década de 1990, DENALDI⁴⁵ explica que ocorre “o crescimento da intervenção municipal com a institucionalização de programas de urbanização, como parte integrante da política municipal de habitação e o aprimoramento das políticas de urbanização, com elevação do patamar técnico de intervenção”.

Programas alternativos como reurbanização de favelas e assentamentos precários, construção de novas moradias por sistemas de mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e outras intervenções habitacionais, fazem parte desta nova realidade.

“A possibilidade do desenvolvimento de uma política de habitação que tenha características mais amplas e tenha um impacto real sobre o déficit habitacional, implica em uma consideração adicional sobre a capacidade

⁴³ BONDUKI, (?), p.188.

⁴⁴ BONDUKI, (?), p.189.

⁴⁵ DENALDI, 2003, p.106.

*de transformar estas experiências em programas de longo prazo e que disponham de recursos – financeiros e técnicos para a sua execução”.*⁴⁶

Grande parte das ações ocorre a partir da parceria entre o governo e a sociedade organizada, o que representa a possibilidade de propostas de menor custo que propiciam qualidade de vida à população⁴⁷.

Quando os recursos são restritos e podem parecer insuficientes para viabilizar melhorias significativas, surge o momento de reforçar a importância da parceria com a população, o que possibilita ampliar os recursos e atacar os problemas.

O termo '*gestão habitacional*' refere-se a procedimentos e processos necessários para articular recursos e prover ações adequadas que permitam alcançar o padrão de habitabilidade necessário na sociedade urbana. Ou seja, a gestão habitacional implica na implementação de uma política habitacional.

No processo de elaboração de uma política habitacional em qualquer um dos estratos, seja municipal, estadual ou federal, deve-se considerar prioritariamente a questão econômica e os modelos de financiamentos e repasse de recursos. Isto porque o déficit e problemas habitacionais atingem

⁴⁶ CARDOSO, 2001, p.13.

⁴⁷ AMARAL, 2000, p.57.

BONDUKI denomina esta postura de ambiental-participativa.

Características principais do modelo ambiental-participativo:

- ✍ Gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação com as políticas setoriais;
- ✍ Criação de canais institucionais de participação popular, com conselhos de gestão urbana e fóruns de habitação, e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de governo, com a elaboração de orçamento participativo e o acompanhamento da execução orçamentária;
- ✍ Inversão das prioridades, para garantir o direito à habitação e à cidade;
- ✍ Parceria entre o poder público e as organizações não-governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, e por meio do estímulo, na produção do habitat e da geração de emprego e renda, a processos de autogestão e co-gestão;
- ✍ Busca de barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, produção e pelo financiamento direto para o usuário final, e reconhecimento da cidade real, por meio de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente, compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupada;
- ✍ Busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos;
- ✍ Prioridades para o transporte coletivo e a segurança no tráfego;

em sua maioria a população de baixa e baixíssima renda, população esta que na história dos programas habitacionais brasileiros tinha muita dificuldade para atender aos quesitos mínimos exigidos pelos programas elaborados, permanecendo por décadas à margem destas alternativas.

1.4.A importância do planejamento e formatação da política habitacional

O objetivo de um planejamento prévio no processo de formatação de uma política pública habitacional é buscar ações prioritárias à intervenção, sempre compatíveis com os recursos efetivamente disponíveis⁴⁸.

“(...) A falta de recursos não deve ser um obstáculo ao planejamento, já que o próprio planejamento é, quando bem formulado, uma forma eficiente de criar novas opções de acesso a recursos, internos ou externos”.⁴⁹

Para o planejamento, elaboração e implementação de uma política habitacional, CARDOSO⁵⁰ apresenta alguns princípios gerais:

✍ Universalismo: a política que implementada deve atender a um padrão universalista;

✍ Transparência: critérios e processos decisórios devem ser divulgados de forma transparente;

✍ Equidade: Todos os cidadãos têm os mesmos direitos;

✍ Redistributividade: Os beneficiários de programas devem ser escolhidos de forma coerente e com base em critérios de necessidades pré-estabelecidos, priorizando os grupos de baixa renda;

✍ Diversificação: Considerando-se que a problemática habitacional envolve diferentes setores, a política habitacional deve ser diversificada a fim de contemplar diferentes ações e métodos;

⁴⁸ CARDOSO, 2001, p.16.

⁴⁹ CARDOSO, 2001, p.16.

⁵⁰ CARDOSO, 2001, p.14 e 15.

✍ Institucionalidade: Sendo ampla a dimensão do problema habitacional e muito complexa, este só pode ser enfrentado com sucesso através de ações prolongadas e com o aperfeiçoamento e ampliação de capacitação técnica, política e profissional do corpo técnico administrativo das prefeituras. A criação de um órgão específico para atender às questões habitacionais é recomendada, bem como a criação de legislação específica;

✍ Sustentabilidade ambiental: Qualquer ação nas áreas da moradia deve se articular às intervenções ambientais, prevenindo e mitigando danos e impactos ambientais e garantindo a sustentabilidade econômica das ações;

✍ Sustentabilidade econômica: Quando da implementação de programas habitacionais, devem sempre que possível articular as ações de impacto econômico, privilegiando a geração de emprego e renda, através da utilização de mão de obra local, fomentando assim a capacitação e formação profissional dos moradores e a reorganização do setor da construção e o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas;

✍ Participação: A participação popular é essencial na elaboração e implementação de políticas habitacionais, devendo ser institucionalizada em legislação em órgãos apropriados. Deve ocorrer em todos os níveis e etapas, desde a sua formulação à execução e avaliação;

✍ Dimensão normativa: os instrumentos para aprovação de projetos e obras na prefeitura devem ser adequados e prever ações o menos burocráticas e demoradas possível;

✍ Priorização e atendimento específico aos grupos socialmente vulneráveis: Todos os programas habitacionais devem priorizar o atendimento ao grupo populacional que se encontra em situação social de desvantagem, que se encontra em situação de vida mais precária que os demais, bem como o pouco grau de organização e poder de mobilização social, o que reduz suas possibilidades de efetiva participação social. Para que seja possível esta avaliação do problema, faz-se necessário um

diagnóstico objetivo, que mensure o problema a ser enfrentado e permita o devido planejamento das ações e prioridades;

Quanto à estrutura necessária para a efetivação do planejamento, algumas etapas podem ser consideradas: Diagnóstico (habitacional e institucional); Elaboração de programas; Reorganização técnica e administrativa; Identificação, alocação de recursos, avaliação e monitoramento.

*“Uma Política habitacional, para ter caráter permanente e possibilitar uma redução significativa das necessidades habitacionais locais, depende de um esforço constante de coleta, sistematização e análise de dados relativos às condições habitacionais dos domicílios situados no município. Esse esforço implica capacitar técnicos e criar estruturas institucionais adequadas tanto para obter e sistematizar dados e informações, quanto para desenvolver levantamentos próprios sobre situações de inadequações e subnormalidade habitacional”.*⁵¹

Alguns dos principais sistemas que podem ser adotados para que o planejamento se dê de forma adequada e para que as prioridades sejam discutidas com a população de forma objetiva e coerente são: Cadastro de favelas; Cadastro de loteamentos populares; Cadastro de cortiços; Mapas de áreas de risco; Cadastro de terras públicas e Sistemas gerais de informação local.

Em geral estes procedimentos cabem à esfera municipal, que detém um controle mais próximo sobre as questões de seu solo urbano, contudo, não restringindo a ela toda a responsabilidade pelas ações, que devem ser tratadas também entre as demais esferas do poder público.

Conforme o objetivo, os programas e ações compreendidos em uma política municipal habitacional podem ser classificados como preventivos, corretivos (programas de regularização, programas de urbanização de assentamentos) e ativos, o último no sentido de provisão direta de habitação para suprimimento do déficit existente (produção de novos conjuntos habitacionais, produção de moradias por autogestão, programas de oferta

⁵¹ CARDOSO, 2001, p.16 e 17.

de lotes, programas de oferta de materiais de construção e programas de tratamento de áreas de risco) ⁵².

Mudanças na legislação e agilização de procedimentos são fundamentais, sendo que cabe à administração municipal manter e mesmo ampliar o controle sobre o processo de ocupação do território municipal a fim de evitar problemas decorrentes de uma ocupação desregulada. “A simplificação dos processos de aprovação de projetos é hoje uma tarefa fundamental para garantir a eficácia da legislação”. ⁵³

A participação popular na elaboração e desenvolvimento de programas habitacionais é requisito fundamental neste recente formato de políticas públicas. Este assunto será abordado no **Capítulo 2**. Qualquer processo que envolva participação popular implica em aprendizado tanto por parte do poder público quanto pela população.

“(...) uma participação ampla e eficaz depende, por um lado, de certo acúmulo de experiência de ação coletiva, por parte da população, que permita a formação de capital social ao nível local e, por outro lado, a existência de formatos institucionais adequados que permitam capacitar os grupos para o debate e a formulação de propostas e que criem incentivos seletivos à participação”. ⁵⁴

Além da vontade política, para que ações eficazes sejam alcançadas, necessita-se do devido aparelhamento dos órgãos de administração pública. A organização administrativa, o sistema normativo institucional e recursos financeiros devem ser verificados e melhorados, para que se tornem facilitadores no processo.

Quanto à organização administrativa, a experiência de muitos estudiosos nesta área aponta que é necessária a criação de um órgão ou secretaria específica ao atendimento das questões habitacionais. As intervenções a serem tratadas na política habitacional do município devem ser organizadas em programas específicos ⁵⁵. Todas as ações devem ser

⁵² CARDOSO, 2001, p.17.

⁵³ CARDOSO, 2001, p.18.

⁵⁴ CARDOSO, 2001, p.23.

⁵⁵ CARDOSO, 2001, p.22.

monitoradas e avaliadas, o que implica em necessidade de aferição regular pela equipe responsável por tais indicadores que viabilizem a análise da evolução dos resultados.

Estudos do IBAM (2001) – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – apontam que 28,1% dos municípios brasileiros apresentam um órgão específico para gerir a política municipal de habitação. A tendência verificada revela que à medida que a população do município cresce, aumenta o percentual de surgimento destes órgãos específicos.⁵⁶

Quanto à existência de um órgão responsável pelas questões habitacionais, entre os municípios com população inferior a 10 mil habitantes foi de 18,6%. Os percentuais se elevam para 36,3 % em municípios com população entre 10 e 50 mil habitantes, 55,9% em municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, 78,2% para os municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes e 96,2% para aqueles com população superior a 500 mil habitantes.⁵⁷

Quanto à existência de programas habitacionais, foi verificada em 67,4% dos municípios brasileiros, sendo que para os municípios com população inferior a 10 mil habitantes o percentual é de 62,9% enquanto nos municípios com população superior a 500 mil habitantes, o percentual eleva-se para 96,2%.⁵⁸

A organização das prefeituras e seu interesse e preocupação em atuar na luta pela moradia, aponta para uma medida básica que é o cadastramento das famílias interessadas em participar de programas habitacionais.

Quanto à existência de órgão específico municipal para a gestão de programa habitacional no cenário regional, os percentuais são de 36,1% na região Sul, 26,9% na região Nordeste, 25,8% na Centro-Oeste, 25,3% na Sudeste e 24,5% na região Norte. Quanto à existência de programas

⁵⁶ BREMAEKER, 2001, p.31.

⁵⁷ BREMAEKER, 2001, p.31.

⁵⁸ BREMAEKER, 2001, p.31.

habitacionais, os percentuais são 70,8% na região Centro-Oeste, 70,4% na Sul, 67,7% na Nordeste e 64,8% nas regiões Sudeste e Norte.

QUADRO 6 Distribuição dos municípios que possuem órgão específico e atuam no setor habitacional, segundo as faixas de população.

FAIXAS DE POPULAÇÃO (por mil)	NUMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	POSSUEM ÓRGÃO ESPECÍFICO PARA SETOR HABITAÇÃO	POSSUEM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO	POSSUEM CADASTRO DE FAMÍLIAS
TOTAL	5.506	1.546	3.710	3.173
até 10	2.727	507	1.714	1.433
10 —20	1.392	392	915	788
20 —50	908	330	667	576
50 —100	279	156	236	206
100 —500	174	136	153	145
500 e mais	26	25	25	25

Nota: Distrito Federal não foi incluído nos resultados.

Fonte ⁵⁹: BREMAEKER (2001)

QUADRO 7 Distribuição dos municípios que possuem órgão específico e atuam no setor habitacional, segundo as grandes regiões.

GRANDES REGIÕES	NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	POSSUEM ÓRGÃO ESPECÍFICO PARA SETOR HABITAÇÃO	POSSUEM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO	POSSUEM CADASTRO DE FAMÍLIAS
BRASIL	5.506	1.546	3.710	3.173
Norte	449	110	291	225
Nordeste	1.787	481	1.209	903
Sudeste	1.666	422	1.079	975
Sul	1.159	418	816	786
Centro-oeste	445	115	315	284

Nota: O Distrito Federal não foi incluído nos resultados.

Fonte ⁶⁰: BREMAEKER (2001)

⁵⁹ BREMAEKER, 2001, p.31. Dados do IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.

⁶⁰ BREMAEKER, 2001, p.31. Dados do IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.

Existe uma tendência de aumento da participação dos municípios por meio de programas habitacionais, à medida que aumenta sua população.

O IBAM aponta que municípios com população inferior a 10 mil habitantes são responsáveis por um percentual de 49,7% dos programas de construção de habitações, enquanto, os municípios com população entre 10 e 20 mil habitantes representam 51,5% dos programas de construção de habitações. Já os municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes representam 58,4% destes programas, índice que é elevado para 69,2% em municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. Nos municípios que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes, o índice se reduz para 68,4% e se eleva para 84,6% no caso de municípios com população acima de 500 mil habitantes.

QUADRO 8 Distribuição dos municípios que possuem ações ou programas para construção de habitações, segundo as faixas de população.

FAIXAS DE POPULAÇÃO (por mil)	NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PROGRAMAS	NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	MÉDIA DE FAMÍLIAS POR MUNICÍPIO
TOTAL	5.506	2.937	435.544	148
até 10	2.727	1.356	67.502	50
10 I—20	1.392	717	56.515	79
20 I—50	908	530	69.583	131
50 I—100	279	193	40.228	208
100 I—500	174	119	63.783	536
500 e mais	26	22	137.933	6.270

Nota: O Distrito Federal não foi incluído nos resultados.

Fonte⁶¹: BREMAEKER (2001)

A pesquisa ainda esclarece que a incidência de participação dos municípios nos programas de construção de habitações varia conforme as regiões no país. Na região Sul o percentual é de 61,9%, na Centro-Oeste de 60,9%, na Sudeste de 50,5%, na Norte de 49,9% e finalmente na Nordeste de 49,4%.

⁶¹ BREMAEKER, 2001, p.37. Dados do IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.

CAPÍTULO 2

A importância da participação popular no processo de produção e aquisição da moradia

O final da década de 1980, com a redemocratização e reformas políticas e institucionais no país, pode ser considerado o marco legal do início das Políticas de Participação Popular no Brasil.

Entidades da sociedade civil e movimentos populares encontravam-se diante um processo de abertura política para a participação popular nas decisões públicas. Esta abertura contribuiu para a criação de instrumentos de gestão democrática nas cidades, aproximando a população do poder público nas tomadas de decisões.

Num processo participativo onde o poder público e a população encontram-se mobilizados em prol de um mesmo objetivo, ou seja, focando a melhoria da qualidade de vida na cidade, faz-se fundamental a colaboração e comprometimento das duas partes.

Para isto a população deve estar organizada e consciente de sua realidade, necessidades e disponibilidade de contribuição. Quando isto ocorre surgem alternativas de geração de emprego e renda, e ainda ocorre um fortalecimento da sociedade local.

O conceito de participação popular envolve as diferentes forças e ações da sociedade civil no sentido de influenciar, executar e fiscalizar as políticas públicas sociais. Quando se verifica a participação popular, pode-se identificar uma cidadania ativa como princípio democrático. A força da sociedade organizada possibilita criar, transformar e controlar o poder em diferentes instâncias, inclusive na política.

O Estatuto da Cidade ⁶² em vigor desde o ano de 2001, contém importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que auxiliam na

⁶² O Estatuto da Cidade foi regulamentado em 10 de outubro de 2001 pela Lei Federal nº 10.257.

garantia de efetividade do Plano Diretor, que estabelece a política urbana na esfera municipal, sendo também responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Esta lei estabelece fundamentos para uma gestão democrática, garantindo a participação popular em todas as esferas de decisões de interesse público. A população por meio de audiências públicas tem o direito assegurado nas decisões referentes ao desenvolvimento urbano municipal.

Ainda que o poder público seja o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanente de sua política urbana, previamente estabelecida pelo Plano Diretor, a população e suas associações representativas têm, portanto, garantias legais para atuar em todas as etapas de construção do Plano Diretor Municipal, desde sua elaboração até sua implementação e avaliação. A habitação social faz parte deste conjunto.

Os órgãos públicos podem e devem exercer um papel essencial no fortalecimento social das associações de moradores, cooperativas e outros organismos sociais, principalmente ao identificar os espaços econômicos possíveis para sua atuação, ou mesmo criando estes espaços juntamente com a sociedade civil.

A participação da sociedade organizada por meio de organismos reconhecidos pelo poder público pode propiciar o aumento da interação social e da eficácia na capacidade de formular e apresentar propostas que atualizem as políticas públicas e aproximem as ações decorrentes de decisões legislativas em ações de beneficiamento geral da população.

2.1. Definição de conceitos: autoconstrução, mutirão (administração direta, co-gestão e autogestão)

Existem diferentes programas habitacionais em uso pelos municípios brasileiros. Entre os principais: construção de novas unidades habitacionais, oferta de lotes, urbanização de assentamentos e favelas, regularização

fundiária, oferta de cesta de material de construção, melhoria de cortiços, recuperação de habitações precárias, programas de promoção social, preservação de patrimônio e recuperação ambiental.

Alguns programas habitacionais prevêem a participação da população em diferentes etapas do processo. A autoconstrução, mutirão e autogestão são procedimentos que fazem parte destas práticas participativas e serão abordadas a seguir.

A **autoconstrução** é um processo de produção de habitações pelo próprio habitante, geralmente realizada de forma isolada e sem a presença do Estado. Eventualmente pode receber o apoio do poder público na forma de uma planta padrão, financiamento de materiais de construção, assessoria técnica para construção, mas dificilmente ocorre de forma organizada dentro de um aspecto geral de uma política habitacional.

Frente ao problema do déficit habitacional e da dificuldade em se adquirir um imóvel em função dos elevados preços e da crescente instabilidade profissional das famílias, a autoconstrução resolve num primeiro momento o problema da habitação.

Desta forma, trabalham em fins de semana e horas de folga, eventualmente contando com a ajuda de amigos e familiares e podendo contratar alguma mão-de-obra para auxiliar no processo, desde que compativelmente com os poucos recursos familiares. O processo é demorado, sendo que a construção da moradia pode estender-se por inúmeros anos. Todas as economias da família são destinadas à compra de materiais de construção e eventualmente à contratação de serviços especializados, que fogem do universo de conhecimento dos autoconstrutores.

Sobre os trabalhadores recai a responsabilidade de solucionar problemas habitacionais que não são de interesse do investidor privado e são desconsiderados pelo Estado.

*“Se por um lado a autoconstrução tem sua origem nos baixos salários, ao se generalizar, institucionaliza essa baixa dos salários”.*⁶³

MARICATO (1979) observa que os materiais utilizados na autoconstrução não assistida são aqueles de menor custo, de fácil manipulação, de fácil acesso ao consumo e que tenham o pagamento facilitado. Qualquer gasto maior que o dinheiro disponível ou de tempo empregado inviabiliza sua continuidade. A técnica utilizada é aquela que inspira confiança, tradicional e exaustivamente testada, de modo a não colocar em risco os poucos recursos reservados a este fim.

A combinação de materiais de baixa qualidade e da pouca qualificação da mão-de-obra resulta em habitações muitas vezes precárias. São inúmeros os problemas verificados nas unidades habitacionais autoconstruídas pela população de baixa renda em função de materiais inadequados e falta de projeto adequado que podem levar até a instabilidade estrutural da edificação.

A extrema pobreza com a qual é tratada a implantação das unidades habitacionais, pode ainda acarretar outra classe de problemas como a falta de insolação, ventilação, espaços com áreas mínimas inadequadas e escassez de áreas comuns.

Segundo o Dieese⁶⁴ o mercado informal da autoconstrução consome quase a metade de todo o cimento fabricado no país e produz habitações, ampliações e reformas, a um custo elevadíssimo e utilizando materiais de baixa qualidade encontrados em lojas de periferias. As unidades habitacionais são construídas com materiais muitas vezes precários, por meio de técnicas nem sempre adequadas e de baixíssima produtividade, durabilidade, qualidade e resistência, além de provocar muito re-trabalho que causa desgaste e desperdícios, apresentando o custo final elevado.

Quanto ao padrão da moradia popular autoconstruída, em sua maioria observa-se o uso de imaginação e a boa vontade a fim de suprir-se a

⁶³ BONDUKI e ROLNIK, 1979, p.58.

⁶⁴ RIZZO, Osvaldo Martins, 2004. Fonte: www.congressoemfoco.com.br. Artigo "O ineficiente cheque-moradia".

carência e deficiências da mão-de-obra pouco qualificada. Pode parecer uma arquitetura pobre do ponto de vista técnico-construtivo ou mesmo artístico, contudo, são construções carregadas de soluções criativas.

SAMPAIO & LEMOS (1978) constataram que as casas e construções também ‘amadurecem’ com o passar do tempo. Da mesma forma que o loteamento envelhece, as casas vão sofrendo reformas sucessivas e gradativamente aumentando a taxa de ocupação dos lotes. Desta forma evolui a casa autoconstruída, que surge da célula-mater de um único cômodo e vai sendo lentamente ampliada, até transformar-se num complexo habitacional.

Estudos apontam que em geral o trabalhador adquire seu lote em prestações, o que dificulta que a construção da moradia seja realizada neste período de quitação da dívida⁶⁵. Desta forma é iniciada a construção do embrião da casa, e a família então se muda para lá, mesmo que de forma precária, a fim de livrar-se do aluguel. A casa é levantada com restritos recursos e sem projeto prévio. Cresce espontaneamente, na horizontal e principalmente na vertical, em função das diminutas dimensões dos lotes.

Quando o processo de autoconstrução é assistido pelo poder público ou ONGs (isto ocorre quando a autoconstrução faz parte de um programa habitacional oficial) pode gerar produtos melhores em função da assessoria técnica.

Quanto ao fornecimento de projetos padronizados pelo poder público aos moradores, a crítica ocorre em função de seu caráter genérico, desprezando peculiaridades de cada terreno, sua topografia, orientação solar, além das particularidades e desejos de cada usuário.

A distribuição de manuais de autoconstrução é uma ferramenta de auxílio aos autoconstrutores, como mecanismo de apoio à melhoria da construção. Através de ilustrações e linguagem acessível, os manuais apresentam os diferentes passos necessários para a execução da unidade habitacional, desde a decisão do projeto, escolha dos materiais, ferramentas

⁶⁵ SAMPAIO & LEMOS, 1978.

e cuidados especiais que viabilizam a construção da casa com uma melhor qualidade.

A assessoria técnica é outra ferramenta, que eleva a qualidade da autoconstrução através do apoio e orientação de técnicos desde a elaboração de projetos adequados até o desenvolvimento da construção. O projeto racional pode atender mais objetivamente às necessidades de cada morador conforme suas expectativas e capacidade de investimento financeiro.

O termo ***mutirão habitacional ou ajuda - mútua***, também envolve a construção de habitações pelos moradores, entretanto pela prática de organizações comunitárias que se dedicam à construção coletiva do habitat.

Se organizado corretamente, o mutirão é uma alternativa que pode apresentar grande eficácia e economia no custo final da construção da moradia popular além da identificação do usuário com o principal produto de seu trabalho. Caracteriza-se pela ação do esforço coletivo e depende da organização da comunidade para a construção de suas moradias. Os trabalhadores são denominados mutirantes. O ideal é que exista um programa de assessoria técnica, bem como apoio financeiro. Sem a assessoria técnica, o procedimento inadequado da autoconstrução e seus riscos, se repetiriam.

MARICATO acredita que dentre outras, existe a vantagem de o mutirão possibilitar um *“maior contato do morador produtor com a habitação produto e, portanto, permitindo-lhe uma visão integrada de processo produtivo e, portanto um contato desalienante com o produto, já que o morador acompanha, decide e executa os mínimos detalhes da própria habitação”*.⁶⁶

Os resultados apontam um ganho imensurável no processo de produção das habitações: a qualificação de inúmeros profissionais (moradores), a apropriação pelo espaço produzido (neste caso não apenas

⁶⁶ MARICATO (organizadora), 1979, p.71.

a casa, mas o conjunto delas, ruas, áreas livres, de lazer) e a ampliação da cidadania (direito de todos nós).

O mutirão, apesar de ainda desacreditado por muitas administrações públicas, pode ser uma alternativa inteligente de otimização de recursos e requalificação social, evidentemente quando parte de uma política habitacional que se apresente adequada aos diversos programas que se voltam às diferentes questões habitacionais.

Talvez as críticas negativas estejam calcadas num histórico de produções habitacionais de baixa qualidade e eficiência, realizadas em mutirões, em função da falta de apoio técnico. O objetivo real do mutirão, não é explorar o trabalhador, mas envolvê-lo diferencialmente na produção da moradia e do espaço urbano.

O ideal é que sejam criadas condições para que esse esforço humano seja atenuado, através de recursos como locação de equipamentos, utilização de técnicas construtivas mecanizadas entre outras soluções economicamente viáveis. As casas – produto final do programa habitacional – devem atender às necessidades básicas do morador, inclusive através de sua durabilidade e qualidade construtiva.

Para que o processo seja eficiente e de custo reduzido, faz-se necessária a participação de todos os moradores, cada qual segundo suas habilidades, ocupando seu papel como indivíduo num cenário coletivo.

No processo construtivo por meio do mutirão, verificam-se três possíveis gestões⁶⁷: o mutirão por administração direta ou gestão institucional (1); o mutirão por co-gestão (2); o mutirão por autogestão (3).

No caso do **mutirão por administração direta** (1) o agente público atua como financiador, gerenciador e executor. Ele é responsável por gerir o empreendimento todo, desde a elaboração de projetos, contratação de materiais, mão-de-obra, inclusive os recursos financeiros.

⁶⁷ ABIKO, COELHO, p. 8, 2004.

O **mutirão** por **co-gestão** (2) é uma forma de participação compartilhada. Neste caso a Associação Comunitária pode ou não administrar os recursos oriundos dos financiamentos públicos. Quando se responsabiliza pela administração dos recursos, deve prestar contas ao poder público. Neste caso, o poder público repassa os recursos às comunidades representadas por associações e entidades organizadas, sendo responsabilidade destas contratar escritórios autônomos que as auxiliem nesta função gerencial, conhecidos como Assessorias Técnicas (ATs). As ATs podem desenvolver os projetos e coordenam as obras que contam com a participação dos moradores em etapas a serem definidas.

O **mutirão** por **autogestão** (3) é um modelo administrativo no qual o controle total do empreendimento e recursos é exercido pelos moradores. Todos podem participar das decisões em igualdade de condições. Neste caso as famílias conduzem a construção, reforma, ampliação ou manutenção das unidades habitacionais, responsabilizando-se pelo empreendimento por sua própria capacidade gerencial. O Estado estabelece parcerias com associações de moradores e estas tornam-se responsáveis pela totalidade do gerenciamento do empreendimento, desde a organização do projeto, contratação de assessoria técnica, compra de materiais, emprego de mão-de-obra especializada, construção das casas e controle de recursos.

O processo de construção da moradia por meio do mutirão aponta faces positivas e negativas⁶⁸. Quanto à velocidade das obras, o prazo para execução normalmente é longo, em torno de 24 meses, em função da pouca disponibilidade de frequência dos moradores em período integral no empreendimento. Quanto à produtividade também se verifica ser um pouco menor por se tratar de empreendimentos com mão-de-obra predominantemente não qualificada ou treinada para a construção civil.

Quanto ao aspecto financeiro verificou-se uma diminuição de cerca de 30% nos custos das obras em relação ao processo convencional. Entre

⁶⁸ ABIKO, COELHO, p. 9, 2004.

outros aspectos que podem influenciar na redução de custos, verifica-se a compra de materiais pelas cooperativas com mais critério e melhor aproveitamento, além de fatores como menos encargos e custos com alimentação e transporte, melhoria da qualidade habitacional e principalmente a identificação do usuário com a casa e a apropriação do espaço urbano onde as unidades estão inseridas, o que facilita sua manutenção.

Os moradores podem atuar assim, lado a lado com o poder público na gestão de um empreendimento habitacional, sendo intermediados por cooperativas ou associações habitacionais. CARDOSO⁶⁹ explica que estas associações são criadas exclusivamente para este fim e estabelecem convênio com o poder público, sendo que a este, cabe financiar o empreendimento e estabelecer junto aos interessados quais serão as regras e demais diretrizes. Estas iniciativas normalmente partem de setores populares *“com nível de organização mais avançado”*. Entretanto é fundamental o comprometimento do órgão habitacional em planejar e acompanhar tais processos autogestionários, a fim de que sejam evitadas distorções dos objetivos do programa.

É importante ressaltar que os processos produtivos autogestionários podem ou não apresentar o mutirão como método de organização da construção. Os usuários podem optar pela utilização do mutirão apenas nas etapas menos complexas da obra, enquanto profissionais especializados podem ser contratados para as demais partes que exigem conhecimentos mais específicos e técnicos de construção.

⁶⁹ CARDOSO, 2001, p.20.

2.2.A experiência da participação popular nas Cooperativas Uruguaias

Com a crise econômica que assolou o Uruguai na década de 1960, até mesmo a produção habitacional realizada pelos autoconstrutores tornava-se difícil. A fim de buscar novas alternativas que viabilizassem a continuidade da construção popular, foram criadas as cooperativas habitacionais por ajuda mútua, que concentrariam experiências de vida muito importantes, como o conhecimento das práticas de autoconstrução e as marcas da organização social.⁷⁰

O CCU - Centro Cooperativista Uruguio surgiu no ano de 1961 e voltou-se às cooperativas de produção agrícola uruguaias. Em 1965 o CCU criou um setor de habitação.⁷¹ As primeiras cooperativas surgiram a partir de 1968.

As discussões acerca desse novo meio de produção habitacional foram aquecidas, e à medida que as experiências apresentavam sucesso, expandiam-se.

A produção habitacional pelas cooperativas se tornou uma modalidade de construção incluída na Lei Nacional de Habitação (*Ley Nacional de Vivienda* nº 13.728 de 1968) regulamentada em 1969.⁷²

A lei visava organizar a produção habitacional no Uruguai. Houve a criação do DINAVI – *Dirección Nacional de Vivienda*, um órgão responsável pelo planejamento e execução dos programas habitacionais, ligado ao *Ministério de la Vivienda Y Promoción Social*. A lei também criou um fundo habitacional administrado pelo Banco Hipotecário do Uruguai – BHU, chamado *Fondo Nacional de Viviendas* que era mantido principalmente pelo recolhimento de um imposto de 2% sobre os salários e remunerações da

⁷⁰ CHAVEZ, 1990, p.5.

⁷¹ RONCONI, 1995, p.31.

⁷² CHAVEZ, 1990, p.5.

população em geral. O aspecto mais importante foi a regulamentação jurídica das cooperativas habitacionais.⁷³

As cooperativas poderiam seguir categorias diferentes. As *Gremiales*, por exemplo, reuniam trabalhadores de um mesmo sindicato e admitiam até 25% de cooperados de outras categorias. As *Locales*, por sua vez, reuniam famílias de um território definido.

Havia ainda dois tipos de cooperativas previstas na legislação: as de poupança prévia e as de ajuda mútua. No primeiro caso as famílias ficavam encarregadas de formar uma poupança e participavam contratando empreiteiras para realizar a construção das casas, enquanto no segundo caso as famílias participavam da administração do empreendimento e forneciam a mão-de-obra que era organizada em regime de ajuda mútua para a construção das casas.⁷⁴

No início os moradores não acreditaram muito neste sistema de produção habitacional, porém os resultados positivos aos poucos mudaram esta visão e a modalidade das cooperativas passou a ser preferencial para os uruguaios como meio de acesso à habitação.

*“Em 1975, a metade do total de crédito solicitado ao Banco Hipotecário correspondia ao cooperativismo, dois terços dos quais correspondiam ao cooperativismo por ajuda mútua. (O terço restante correspondia ao cooperativismo de poupança prévia)”.*⁷⁵

É importante perceber que havia algo mais envolvido no processo de construção das casas. O longo convívio entre associados num compartilhar de forças voltadas à produção das unidades e num momento posterior na convivência dos novos moradores em seus espaços coletivos, propiciou o estreitamento das relações humanas e surgiram nessas cooperativas, focos de força popular. O sistema de cooperativas também apresentou resultados muito positivos quanto às soluções e economia obtida na construção de habitações populares.

⁷³ RONCONI, 1995, p.32.

⁷⁴ RONCONI, 1995, p.32 e 33.

⁷⁵ CHAVEZ, 1990, p.5.

*“Suas assembléias democráticas e participativas, suas policlínicas, suas cooperativas de consumo, suas escolas, suas creches, suas bibliotecas, seus centros Comunitários, suas ‘murgas’, seus grupos de teatro... todos os serviços anexos à Moradia (abertos à comunidade circundante) autogeridos pelos próprios trabalhadores, permitiam identificar esses bairros operários como espaços de re-criação de uma cultura popular oposta ao modelo cultural das classes dominantes. Uma cultura contra-hegemônica”.*⁷⁶

Os Institutos de Assistência Técnica – IATs, eram organismos previstos pela Lei de Habitação e tiveram papel fundamental no processo das cooperativas, onde elaboraram e discutiram os projetos das unidades e de urbanismo junto aos futuros moradores. Investiram em conhecimento técnico, na implantação de elementos pré-moldados e pré-fabricados e na qualidade das obras habitacionais.⁷⁷ Um desses institutos foi o INAT – Instituto Nacional de Assistência Técnica.

As cooperativas eram classificadas como de proprietários ou de usuários. Na primeira o sócio possuía o direito à posse da terra individual e sobre os bens comuns, devendo por sua vez morar no local por pelo menos 10 anos. Na cooperativa de usuários era firmado um contrato que garantia o direito do uso da casa e dos bens comuns por tempo indeterminado, sendo que a propriedade pertenceria à cooperativa.⁷⁸

Diversos bairros periféricos do Uruguai anteriormente apartados de equipamentos urbanos foram beneficiados pelo novo perfil urbanístico adotado pelas cooperativas, que estendeu as redes de serviços urbanos até estas áreas, possibilitando o alcance e uso de equipamentos comunitários.

As cooperativas passaram a integrar-se à FUCVAM⁷⁹ que foi fundada em 1971 e a cada vez mais agregavam forças e fortaleciam os movimentos sociais uruguaios. Esta Federação teve grande importância na luta contra a

⁷⁶ CHAVEZ, 1990, p.5. A expressão *murgas* refere-se ao carnaval uruaio, onde os moradores passam vários meses ensaiando para a apresentação dos grupos fantasiados no carnaval.

⁷⁷ RONCONI, 1995, p.34.

⁷⁸ RONCONI, 1995, p.34.

⁷⁹ CHAVEZ, 1990, p.5. FUCVAM significa Federação Unificadora de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua.

ditadura, busca da democracia e na organização para ampliação do número de cooperativas.⁸⁰

Em 1973 com o golpe de Estado no Uruguai, o regime implantado passa a ser *“liberticida no plano político e antipopular no econômico”*.⁸¹ A partir de então as cooperativas tornam-se uma contradição por sua prática democrática e participativa que coagia o controle político intencionado pelo governo sobre as organizações populares. Comportavam-se como autogestionárias na produção habitacional e de serviços urbanos opondo-se ao modelo de neoliberalismo econômico que o regime pretendia impor.⁸²

Desta forma, as cooperativas passaram a ser sistematicamente atacadas pelo governo, enfrentando grandes dificuldades para realizar os procedimentos burocráticos e registro jurídico das novas organizações e sofrendo perseguições políticas.

A partir de 1976 vários obstáculos foram criados. Novas cooperativas deixaram de ser reconhecidas juridicamente, o que impediu a propagação do modelo. Entre 1975 e 1977 os empréstimos financeiros deixaram de ser concedidos e os juros foram acrescidos.

Em meio a tantos esforços do governo em impedir a continuidade dos movimentos cooperados, minando gradativamente seus esforços, a FUCVAM lutou com empenho contra a alienação cultural, contra a opressão política e a exclusão econômica da classe trabalhadora. Permaneceu em pleno funcionamento, contrariando todas as expectativas do governo, e expandiu suas atividades, alcançado novas áreas de trabalho. A partir de 1983 desempenhou um papel essencial na luta contra a ditadura e foi reconhecida como uma importante organização de massas e de força social.

A intenção da FUCVAM era *“atingir todas as instâncias de coordenação das estratégias de luta para derrotar a ditadura, bem como estabelecer um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais básicas*

⁸⁰ CHAVEZ, 1990, p.5.

⁸¹ CHAVEZ, 1990, p.5.

⁸² CHAVEZ, 1990, p.5.

*que deveriam ser adotadas pelo governo democrático, a fim de recuperar o país da crise”.*⁸³

2.2.1. Cooperativas habitacionais no Uruguai

2.2.1.1. COVIMT 1

Em meados da década de 1920 o aluguel não era tão caro. À medida que os anos se passaram, o aluguel encareceu e construir uma casa se tornou algo complicado. Os problemas familiares eram cada vez mais comuns entre os trabalhadores. Os trabalhadores todos tinham onde morar, mas não em casas próprias e quando isto ocorria, eram casas muito precárias⁸⁴.

A possibilidade de se estruturar uma cooperativa habitacional era uma pauta frequentemente abordada junto aos trabalhadores da indústria Têxtil Uruguia.

Em 1968 Armando Guerra tomou conhecimento através de um programa de televisão sobre a Lei Nacional de Habitação que oferecia apoio às cooperativas. A idéia prontamente foi apresentada aos companheiros de trabalho, que já possuíam alguma experiência com outros tipos de cooperativas e como militantes sindicalistas já se sentiam preparados para novos desafios. Em uma reunião com o CCU tomaram conhecimento de algumas realizações habitacionais e visitaram algumas cooperativas.

“As mulheres de Montevideo não acreditavam que pudessem trabalhar na construção; os homens pensavam que eram loucura meter-se em construção se saber absolutamente nada. Quando chegamos lá e vimos homens do campo fazendo blocos e quando vimos mulheres, algumas

⁸³ CHAVEZ, 1990, p.6.

⁸⁴ CHAVEZ, 1990, p.7. O depoimento do trabalhador da indústria Têxtil Uruguia Armando Guerra encontra-se na íntegra nesta publicação.

delas de idade, trabalhando o ferro, percebemos que certamente poderíamos fazer algo (...).⁸⁵

Os trabalhadores que acreditavam no poder das cooperativas como alternativa viável às diferentes realizações aspiradas, passou a vislumbrar um novo caminho a ser percorrido como acesso à moradia.

O diretor nacional de habitação, Ildefonso Aroztegui, priorizou o cooperativismo de ajuda mútua e de usuários, ou seja, estas teriam preferência na obtenção de empréstimos, antes das cooperativas de proprietários.⁸⁶

Os trabalhadores desta indústria têxtil então se organizaram e foram legalmente reconhecidos como Cooperativa Habitacional Montevideo. Com o passar do tempo, mais e mais trabalhadores se interessaram em aderir às cooperativas habitacionais. Desta forma, logo havia vários grupos COVIMT que foram sendo criados, todos se ajudando mutuamente para seu fortalecimento.

As cooperativas buscavam organizar-se, adquirir terras para então solicitar financiamentos. A COVIMT 1⁸⁷ que se formou em 1968 adquiriu seu primeiro terreno e logo se organizou para iniciar a construção da primeira casa que seria destinada ao associado mais necessitado. Os membros da cooperativa se uniram, a empresa doou parte do material e muito bem organizados buscaram seu financiamento junto ao Banco Hipotecário, que frente à tamanha ordem não teria como negar o valor, apesar de não acreditarem ser este sistema de construção e gestão o mais indicado.

Já na etapa de definição das casas, cada família foi entrevistada para relatar como queria sua casa. As idéias foram entregues ao Centro Cooperativista e o arquiteto Mário Spalanzani fez um projeto. O arquiteto ao

⁸⁵ CHAVEZ, 1990, p.8.

⁸⁶ CHAVEZ, 1990, p.8.

⁸⁷ CHAVEZ, 1990, p.43. Foi a primeira unidade matriz cooperativa fundada por operários da indústria têxtil. Destaca-se por seus espaços ajardinados e por suas soluções de integração com o habitat, tendo ganhado projeção como obra que se sobressaiu na arquitetura uruguaia. Localiza-se no bairro Peñarol, em Montevideo.

concluir seu projeto expôs as plantas no CCU para as famílias, que discutiram sobre cada parte da casa, em momentos discordando e por fim aprovando o projeto. Foi criada uma tipologia de casa que acabou por ser reproduzida com algumas variações, em outras cooperativas.

*“E, ao começarmos a trabalhar na obra, tudo foi muito participativo, porque nos distribuímos, segundo o gosto e a disposição de cada um, para trabalhar nesta ou naquela tarefa. Cada um de nós ocupou seu lugar nessa frente de luta pela moradia”.*⁸⁸

A cooperativa COVIMT teve importante participação sobre as questões de integração social e foi uma empreitada de sucesso na luta pela moradia.

*“(...) a COVIMT é uma grande família e que funciona como qualquer família do Uruguai. Com problemas, com suas coisas boas, com suas coisas não tão boas, com suas coisas que devem melhorar, com gente que se esforça, com gente que desiste. Mas a questão é que estamos todos contentes (...)”.*⁸⁹

FIGURA 1 – COVIMT 1
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 2 – COVIMT 1
Fonte: RONCONI (1990)

2.2.1.2. COVICENOVA

Após muita luta foi criada a cooperativa COVICENOVA⁹⁰ com o apoio da FUCVAM e assessoria do CCU. Em 1971 foi assinado o empréstimo junto ao BHU e a máquina de fazer blocos foi umas das primeiras

⁸⁸ CHAVEZ, 1990, p.9.

⁸⁹ CHAVEZ, 1990, p.10.

⁹⁰ CHAVEZ, 1990, p.43. Cooperativa de Viviendas Cerro Norte Vanguardia. Originou-se de uma ocupação por famílias de baixíssima renda no início de 1973. Tornou-se um bairro cooperativo com 102 unidades habitacionais.

aquisições. Em seguida chegaram tratores e ferramentas de trabalho.⁹¹ As casas foram construídas com a ajuda de todos os cooperados.

*“Uns cozinham, outros erguiam tijolos, as companheiras aprendiam a rebocar, a armar as placas pré-moldadas do teto, a assentar as lajotas, a abrir as valas. As mulheres trabalhavam tanto quanto os nossos companheiros. Tínhamos um prazo de três anos e terminamos a obra em menos dois anos e meio”.*⁹²

2.2.1.3. COVINE 1

Em 1968 entre os militantes surgia a idéia de formar uma cooperativa habitacional e com adesão de muitos colaboradores formou-se a cooperativa COVINE 1 - Nova Esperança⁹³.

As reuniões ocorriam de forma muito organizada e a compra de um terreno viável para as construções seria o passo seguinte. Os integrantes recolheram assim uma mensalidade com valores oriundos do décimo terceiro salário dos trabalhadores e criaram um fundo financeiro, que posteriormente viabilizou a compra do terreno.⁹⁴

Surgiam então discussões sobre como seriam as casas e para que o grupo não desanimasse, organizavam tarefas para o envolvimento das pessoas. Decidiram pelo uso de placas pré-fabricadas que seriam utilizadas nos telhados. Num terreno alugado próximo ao local onde seriam construídas as casas, foi erguido um galpão onde foram guardadas as ferramentas e materiais. Ali também foram feitos banheiros e tanques de água para uso na execução das peças.

Cada trabalhador tinha o compromisso de ceder no mínimo quatro horas todos os finais de semanas e diferentes grupos foram formados

⁹¹ CHAVEZ, 1990, p.11.

⁹² CHAVEZ, 1990, p.11.

⁹³ CHAVEZ, 1990, p.43. Com o lema de “Nova Esperança”. A cooperativa surgiu no depósito de um armazém geral e teve estreita relação com a FUCVAM. Constituiu-se num bairro operário com 33 casas. O bairro é Nuevo Paris em Montevidéo.

⁹⁴ CHAVEZ, 1990, p.12.

conforme a disponibilidade de horário para o trabalho. A maioria trabalharia aos sábados e domingos.

“Para alguns, essa foi a melhor etapa da cooperativa; era um misto de esperança de ter a casa, de compartilhar a comida, da rodada de mate e de garapa. As pessoas estavam contentes, prontas para tudo”.⁹⁵

O financiamento junto ao DINAVI permitiu o início da construção que ocorreu em 1972. Foram feitas sondagens no terreno, contratada a máquina para execução das fundações com brocas e então a construção das casas por mutirão.⁹⁶

No local planejado para ser o centro Comunitário foram no princípio guardadas as ferramentas. Construíram cozinha, secretaria, vestiários e refeitório. Cada futuro morador ajudava conforme seus conhecimentos.

Durante a semana chegavam os materiais para as construções e dava-se maior atenção aos pedreiros contratados que deveriam adiantar parte das obras, quando então nos finais de semana o outro grupo daria prosseguimento ao trabalho. Aos domingos após o almoço sempre era reservado um tempinho para o futebol. Depois retomavam o trabalho.

Em 1973 com o golpe no Uruguai houve momentos de perseguição e profunda incerteza sobre a continuidade da obra. As dez primeiras famílias mudaram-se em fevereiro de 1974, com as casas em fase de execução de acabamentos e ainda sem luz elétrica. As famílias mais necessitadas mudaram-se antes. Em abril de 1974 ocorreu a esperada inauguração do conjunto de casas.

FIGURA 3 – COVICENOVA
Inauguração das casas em 20 de
abril de 1974

Fonte: CHAVEZ (1990)

⁹⁵ CHAVEZ, 1990, p.12.

⁹⁶ CHAVEZ, 1990, p.12.

Havia uma Comissão de Obra que era composta pelo arquiteto, pelo mestre de obras, diretores e pedreiros, que deveria organizar e planejar o trabalho. A Diretoria Administrativa administrava os recursos e a Comissão de Trabalho controlava as horas trabalhadas.⁹⁷

A vida destes novos moradores foi motivada por momentos de euforia e lutas emplacadas em razão da ditadura. Os jovens que chegaram crianças na cooperativa cresceram, casaram-se e encabeçaram novas cooperativas, que eram para todos sinônimo de democracia e participação social.

2.2.1.4. COVINUVI

A idéia para a criação da cooperativa COVINUVI⁹⁸ surgiu em 1970, encabeçada por um grupo de trabalhadores do Banco Comercial de Durazno. Nesta primeira etapa foram convidadas pessoas que desejavam integrar a cooperativa e ocorreu a importante assessoria do instituto INAT, na ocasião sob a direção do arquiteto Juan Manuel Passos, que desde o início alertou aos interessados, que o trabalho da cooperativa envolveria desgastes e seria realizado em dias de descanso como sábados e domingos.

Entretanto, ao enfrentar os primeiros obstáculos, como idas ao Banco Hipotecário para a busca de financiamentos, frente à burocracia a ser superada o grupo foi se reduzindo, sendo que dos 50 sócios iniciais restaram apenas 30. Estes persistiram e o grupo se estabilizou em 1974.⁹⁹

“Fizemos esforço para elaborar idéias a fim de manter o grupo unido, já que se sabia que o financiamento iria demorar. Tivemos que ser criativos à força e assim começamos com atividades sociais, envolvendo toda a família e não apenas o sócio titular. Houve reuniões com companheiros que tocavam violão, piano e cantavam; foi o início também, do teatro

⁹⁷ CHAVEZ, 1990, p.14.

⁹⁸ CHAVEZ, 1990, p.43. Cooperativa Nueva Vida. Ficava na cidade de Durazno e foi fundada no início dos anos 1970 por empregados de um Banco. O bairro de Durazno passou a ser conhecido como “O bairro de COVINUVI” e tornou-se um centro social, recreativo e cultural dessa cidade interiorana do Uruguai.

⁹⁹ CHAVEZ, 1990, p.16.

juvenil. Tudo isso foi fundamental porque nós víamos que se não fosse oferecido algo de palpável para que as pessoas se interessassem, pois não tínhamos nem terreno nem financiamento, elas iriam se afastar pouco a pouco".¹⁰⁰

Num terreno cedido pela prefeitura iniciaram os primeiros trabalhos da cooperativa. Foram feitos sarrafos, cortadas toras de madeira e transportados os materiais. Quando chegou o momento da construção, as mulheres chamavam a atenção das pessoas, pois realizavam atividades não muito comuns ao sexo, porém com muito zelo. *"As mulheres abriam valas, empurravam carrinhos com tijolos, levantavam paredes (...)"*.¹⁰¹

Os relatos desta cooperativa apontam para a falta de maquinários adequados ao trabalho, o que gerou um desgaste mais acentuado. Num depoimento de um dos trabalhadores da cooperativa verifica-se o exposto.

"Tivemos que tirar todo o barro com balde e pá, fazendo uma corrente de 20 companheiros para jogar o barro bem longe de córrego, para que a chuva não o arrastasse".¹⁰²

As peças de teatro que ocorriam com frequência pelos sócios com vocações artísticas retratavam temas pertencentes ao dia a dia da construção de suas casas, como as assembléias de moradores e problemas com o córrego, por exemplo. Estas representações auxiliaram na reflexão dos trabalhadores e eventuais mudanças de postura e correção de erros verificados.

O resultado das economias durante a fase da obra resultou na construção de um ginásio, um centro Comunitário e uma biblioteca.

"Nós, porém, não considerávamos a obra terminada. Pensamos que a cooperativa é um organismo vivo e temos uma série de projetos na cabeça".¹⁰³

A construção das casas iniciou-se em 1975, período conturbado em virtude das ocorrências políticas e desprezo pelas cooperativas por parte do

¹⁰⁰ CHAVEZ, 1990, p.16.

¹⁰¹ CHAVEZ, 1990, p.16.

¹⁰² CHAVEZ, 1990, p.16.

¹⁰³ CHAVEZ, 1990, p.17.

Estado. A luta foi grande, mas as casas foram levantadas e a população que em certo momento passou a desacreditar na força das cooperativas, voltou-se a seu favor e reconheceu sua importância social.

2.2.1.5. COVIFOEB

A COVIFOEB ¹⁰⁴ surgiu pelo sindicato de bebidas. Seis pessoas ficaram encarregadas de fazer pesquisas e estudar as possibilidades reais da formação de uma cooperativa habitacional. Em 1971 a cooperativa foi criada e inicialmente voltou-se à filiação apenas de pessoas do próprio sindicato de bebidas. Posteriormente admitiu cerca de 20% de outras pessoas que não pertenciam à FOEB. A cooperativa surgiu com 100 sócios e estabilizou-se com 63 pessoas. ¹⁰⁵

O primeiro passo foi estabelecer contato com o instituto de assessoria, o CEDAS, que apresentou ao grupo o arquiteto Rodrigues Musmano.

Conseguiram o reconhecimento jurídico da cooperativa e passaram a lutar pela aquisição do terreno que inicialmente havia sido solicitado por outra cooperativa, a COVISUNCA. Na conclusão, o terreno foi obtido para as duas cooperativas que criaram assim um projeto comum. A COVISUNCA era composta por operários de construção e a COVIFOEB por trabalhadores de três diferentes empresas de bebidas (Crush, Urreta e Coca-Cola). ¹⁰⁶

Em 1974 o financiamento para o projeto foi autorizado e pelo bom convívio entre as duas cooperativas, tudo ocorreu como se fosse apenas um interessado. As obras iniciaram-se no final de 1974.

Havia muitas pessoas inexperientes que aprenderam os ofícios durante o processo. As mulheres se ocuparam da pré-fabricação das placas das lajes, com destaque à produtividade e capricho na realização do

¹⁰⁴ CHAVEZ, 1990, p.43. A cooperativa da cidade de Salto surgiu na Federação de Operários e Empregados da Bebida. Em conjunto com a COVISUNCA 1 que foi formada no Sindicato de Operários da Construção e Similares, formou o Conjunto Habitacional Cooperativo Governador José Joaquim de Viana, com 97 casas.

¹⁰⁵ CHAVEZ, 1990, p.17.

¹⁰⁶ CHAVEZ, 1990, p.18.

trabalho feminino. No início de 1980 as unidades foram ocupadas, sendo que muitos dos primeiros moradores, em função da necessidade, mudaram-se para as casas ainda sem luz elétrica.

FIGURA 4 – COVIFOEB
Unidades habitacionais
Fonte: CHAVEZ (1990)

As cooperativas do interior, ao contrário das de Montevideo, não apresentam tanta necessidade de investimentos em serviços como creches, postos de saúde, lojas comerciais, pois as distâncias eram pequenas e podiam utilizar sem dificuldade os equipamentos já existentes nos arredores dos bairros.

*“Viver numa cooperativa significa a honra de levar adiante um ideal de luta e o orgulho de conviver com operários que compartilharam essa mesma luta. A gente entra na cooperativa por necessidade de moradia, depois, porém, percebe tudo o que significa viver em comunidade”.*¹⁰⁷

2.2.1.6. COVISUNCA – ZONA 1

A cooperativa COVISUNCA¹⁰⁸ teve sua origem no sindicato da construção do Uruguai. Em 1958 os trabalhadores passaram a manifestar-se junto ao Parlamento em favor da criação de uma lei que tratasse do

¹⁰⁷ CHAVEZ, 1990, p.19.

¹⁰⁸ CHAVEZ, 1990, p.43. Foi a cooperativa matriz de raiz sindical de operários da construção civil. A Zona 1 foi formada pela cooperativa COVIADOM – Cooperativa de Operários e Administrativos do Município e pelas unidades 4,5 e 6, e constituiu-se de 626 casas. Junto às Zonas 3 (839 casas) e Zona 6 (263 casas) formaram o Conjunto habitacional Cooperativo José Pedro Varela, em Carrasco, Montevideo.

problema da moradia, sendo que a maioria dos trabalhadores do setor da construção construía casas, mas não tinha suas próprias casas. A partir de então se formou a Comissão dos Trabalhadores da Construção e surgiu a idéia da elaboração de um plano nacional de habitação. A proposta não teve sucesso no Parlamento. Mais tarde, com a criação da Lei nº 13.728 foi criado um Plano Nacional de Habitação para o Uruguai.¹⁰⁹

Foram criadas cooperativas habitacionais, onde muitos destes trabalhadores que possuíam experiências na área da construção estavam inscritos. No início o volume de membros era grande, mas o pensamento coletivo de que seria uma utopia a realização deste projeto habitacional, fez com que muitos desistissem da meta antes mesmo do seu início. Foram criadas cinco cooperativas em Montevideo e duas no interior.¹¹⁰

A fim de estruturar a cooperativa e organizar suas bases, foram criados estatutos, realizadas assembléias, e assim os membros buscavam estabilizar o organismo criado. As cooperativas posteriormente filiaram-se à FUCVAM.

*“Esta primeira etapa foi muito linda, de discussão, troca de opiniões, relações com outros companheiros... E assim foi que travamos amizades com grandes companheiros que mergulharam no cooperativismo nesses primeiros anos de luta (...).”*¹¹¹

Os sócios decidiram sobre o sistema construtivo que utilizariam na construção das casas, como se daria a urbanização da área entre outras discussões. Participaram com os técnicos da criação do projeto e demais decisões.¹¹²

“Procuramos acentuar o sentido social da construção cooperativa, de modo que as unidades habitacionais evidenciassem uma tendência ao desenvolvimento social, ao desenvolvimento coletivo da comunidade.

¹⁰⁹ CHAVEZ, 1990, p.19.

¹¹⁰ CHAVEZ, 1990, p.19.

¹¹¹ CHAVEZ, 1990, p.19.

¹¹² CHAVEZ, 1990, p.19.

Daí que aqui tudo está à vista. A disposição das portas e janelas das casas permite uma intensa vida comunitária (...).¹¹³

É importante observar que os relatos acusam um grau de maturidade muito grande dos idealizadores desta cooperativa. Sabiam o que queriam e tinham ciência da restrição dos recursos. Lutaram por fazer casas confortáveis, mas de baixo custo, sabiam que soluções que permitissem a redução do número de horas empregadas nas jornadas de trabalho seriam vitais para a realização de uma obra daquele porte.

“Mantivemos, assim, o critério de valorizar a produtividade do nosso trabalho, já que na qualidade de operários de construção, podíamos pretender desenvolver uma produtividade maior na realização da ajuda mútua. Tínhamos na cooperativa gente de todos os setores da construção: desde o mestre de obras ao servente, passando pelo pedreiro, marmorista, ferreiro e carpinteiro... E isto nos permitiu criar nossos próprios critérios de trabalho”.¹¹⁴

As ferragens foram montadas pela cooperativa, assim com a produção das portas e janelas. A obra foi modulada por questões de economia e racionalização de materiais, evitando desperdícios. Os relatos indicam para um desperdício calculado em torno de 2% na realização desta obra, enquanto o índice médio girava em torno de 12%.¹¹⁵

A fim de minimizar os esforços dos trabalhadores que após uma semana intensa de trabalhos nas empresas ainda teriam que encarar os únicos dias de descanso trabalhando na cooperativa, foi criado um refeitório viabilizado pela arrecadação de cotas muito baixas pagas pelos sócios. O início da obra ocorreu em 1971 e sua conclusão em 1979. Os impactos do golpe de Estado abalaram os ânimos da cooperativa, pois muitos membros foram presos, outros fugiram, mas com muita união conseguiram concluir as obras.

¹¹³ CHAVEZ, 1990, p.19.

¹¹⁴ CHAVEZ, 1990, p.20.

¹¹⁵ CHAVEZ, 1990, p.20.

**FIGURA 5 – COVISUNCA–ZONA 1
Conjunto José Pedro Varela em
construção**

Fonte: CHAVEZ (1990)

O exemplo apresenta a possibilidade da realização de uma obra de provisão habitacional viabilizada pela dedicação e organização da sociedade. Neste caso a obra toda foi feita pelos próprios trabalhadores, que compraram os materiais, produziram, organizaram e geriram. Tudo esteve em suas mãos.

*“As cooperativas são um pilar essencial de luta da classe trabalhadora. Assim como todo o movimento operário, inclusive com mais perspectivas que os sindicatos, porque nas cooperativas convive-se de forma permanente, sabendo dos defeitos e virtudes de cada um. E nos permite ir educando as gerações futuras: é um armazém de possibilidades para a luta popular”.*¹¹⁶

2.2.1.7. FUCVAM (I,II, III) E A CONTINUIDADE DAS COOPERATIVAS URUGUAIAS

A FUCVAM no decorrer da ação das cooperativas verificou um novo cenário, onde coexistiam cooperativas que estavam em fase de pré-construção, as que estavam em fase de construção e aquelas com as obras já concluídas que estavam na fase de pós-construção. O desafio seria criar ferramentas para que as cooperativas que já estavam em fases finais de suas investidas habitacionais, não se dissolvessem por falta de estímulos. A Federação percebeu que precisavam encontrar um caminho para que o desenvolvimento social continuasse. Uma das idéias foi preparar o espaço

¹¹⁶ CHAVEZ, 1990, p.21.

para que os jovens encontrassem nas cooperativas, um ambiente para atividades recreativas, cultura, estudo e lazer.¹¹⁷

Outro projeto importante foi a montagem da fábrica de concreto pré-fabricado da FUCVAM. Esta fábrica permitiria a construção de casas de alta qualidade com elementos fabricados pelas próprias cooperativas. Com apoio financeiro vindo do exterior, foi criado o programa de oficinas artesanais.

Em meio à crise social e política daquele período, a FUCVAM teve seus líderes presos, coagidos, mas manteve-se em pleno funcionamento. O mais importante seria manter as cooperativas em atividade, muitas das quais ficaram sem assessoria e financiamentos em função da crise.

As décadas de 1970 a 1981 foram de muita dificuldade para as cooperativas habitacionais em função da repressão. A partir de 1983 a ditadura se enfraqueceu. Neste período a FUCVAM presenciou o encontro de militantes mais velhos e jovens que voltam a fortalecer a Federação e sua luta junto às causas cooperativistas.¹¹⁸

As diferentes gerações contribuíram com visões diferentes, mas enriqueceram os caminhos que a Federação seguiria daí em diante. Havia a necessidade de se derrotar a ditadura e apresentar um plano de ação imediato para a continuidade das atividades, sempre com a consciência da importância da participação popular na política do país.

A FUCVAM assumiu a luta de outras reivindicações que não apenas a luta pela habitação. Daí ter se tornado num movimento nacional, por alcançar todos os departamentos. Para a FUCVAM o cooperativismo era um instrumento organizativo dos trabalhadores, um caminho para perpetuação da democracia¹¹⁹.

O desejo de iniciar uma nova cooperativa envolvia sentimentos de solidariedade, companheirismo e a esperança da conquista da casa própria.

¹¹⁷ CHAVEZ, 1990, p.23 e 24.

¹¹⁸ CHAVEZ, 1990, p.27.

¹¹⁹ CHAVEZ, 1990, p.31.

A FUCVAM era uma referência para os novos aspirantes que encontravam em seus estatutos os caminhos para esta conquista social.

Outras cooperativas se formaram como a COVITEA, a TACUABE, a COVIDE, a COVICEVI. A luta era pela posse da terra, a possibilidade de obtenção da casa própria pelo esforço dos sócios e pela crença de conquistar a dignidade social pelo esforço coletivo, apesar da negligência e falta de apoio do poder público na luta pela qualidade de vida.

Já na década de 1995 as cooperativas continuavam a luta por espaço e cidadania, buscando dar continuidade aos projetos, ampliando suas atuações sobre as favelas, chamadas *Cantegriles*, e buscando envolver o maior número de trabalhadores. Em seu discurso defendiam ser possível produzir habitações sociais de qualidade e padrões elevados, produzindo referências habitacionais no cenário nacional uruguaio.¹²⁰

FIGURA 6
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 7
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 8
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 9
Fonte: RONCONI (1990)

¹²⁰ RONCONI, 1995, p.37.

FIGURA 10
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 11
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 12
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 13
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 14
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 15
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 16
Fonte: RONCONI (1990)

FIGURA 17
Fonte: RONCONI (1990)

2.2.1.8. IMPRESSÕES GERAIS

As experiências uruguaias na produção de habitação social por sistemas cooperativos na década de 1980 foi um símbolo da luta por moradia. As cooperativas habitacionais funcionavam em sistema de mutirão, fortalecendo as práticas da autoconstrução e incentivando o desenvolvimento da organização social.

A criação do CCU e a criação do setor de habitação também marcam o processo de fortalecimento da população em sua luta pela habitação e na formação das primeiras cooperativas.

Cada novo projeto que era concluído passava a aquecer a esperança de inúmeras outras pessoas que muitas vezes colocavam-se duvidosas quanto à eficiência de um projeto coordenado pela própria população. Foram estes exemplos, combustível para alimentar o surgimento de muitas outras cooperativas e projetos.

A inclusão desta modalidade de construção habitacional por cooperativas na Lei Nacional de Habitação nº 13.728 representou a aceitação e o reconhecimento deste método pelo governo. A DINAVI também teve sua importância no fortalecimento das cooperativas. A criação do Banco Hipotecário Uruguaio e do fundo destinado às habitações viabilizou empréstimos às pessoas mais pobres e aproximou-as da perspectiva de obter sua moradia.

A participação dos IATs no processo de planejamento e produção das habitações agregou valores vitais ao sucesso dos empreendimentos, visto que os moradores detinham a energia e vontade de conquistar a casa própria, mas desconheciam os aspectos técnicos necessários a uma correta concepção projetual e inserção urbana.

Existe um aspecto muito importante a ser destacado neste processo, o intenso convívio entre os moradores desde a formação das cooperativas até a conclusão das unidades habitacionais. Esta relação colaborou para o amadurecimento do caráter organizativo da sociedade e para a ampliação de uma consciência de preservação do patrimônio coletivo construído.

A atuação das assessorias técnicas foi fundamental para o investimento em novas técnicas como o uso de elementos pré-moldados e fabricados que ajudaram na redução dos custos da obra e possibilitaram ganho de qualidade das habitações.

A FUCVAM destaca-se por sua luta pela democracia e fortalecimento da organização social. Superou horizontes sociais, políticos e culturais e contribuiu para a organização de massas e força social.

Estas experiências tornaram-se base para o desenvolvimento de políticas habitacionais que se voltariam à população de baixa renda. O apoio do governo apresenta caráter fundamental ao êxito de programas habitacionais de cunho social, visto que a população sozinha não tem recursos econômicos suficientes e não é detentora das ferramentas materiais e sociais necessárias ao desenvolvimento e implantação de projetos de tamanho porte. A parceria entre o poder público e a população possibilita alcançar patamares mais elevados na qualidade de vida urbana, porém com menos esforços individuais.

2.3.O programa FUNAPS Comunitário da Prefeitura de São Paulo - Fundamentos para a participação popular no projeto habitacional

*“Ignorar que a população constrói por si mesma suas moradias é ignorar o desenho da maioria das cidades”.*¹²¹

O FUNAPS Comunitário¹²² foi um programa de habitação popular desenvolvido na gestão de Luiza Erundina de Souza no município de São Paulo, que pôde contribuir para a elaboração de políticas públicas de

¹²¹ RONCONI, 1995, p.10.

¹²² FUNAPS: Fundo de Atendimento à População Moradora Em Habitação Subnormal, regulamentado através da Lei nº 8.906 de 27 de abril de 1979, pelo prefeito Olavo Egydio Setúbal. Esta lei permitia uma atuação autônoma da esfera municipal em relação ao governo federal. Conforme apresenta RONCONI (1995) era um fundo municipal destinado à aplicação em regime de fundo perdido, a soluções para problemas habitacionais da população de baixa renda moradora no Município de São Paulo. No início (1989) o programa esteve ligado à secretaria de Habitação e administrado por HABI. Posteriormente foi transferido para a COHAB. Em 1992 o programa foi desativado. RONCONI, 1995.

habitação popular. O programa se destacou pela participação do usuário no processo de administração da obra, organizando-se através de associações e empregando a própria força de trabalho em regime de mutirão, na complementação da mão-de-obra necessária.

O FUNAPS Comunitário recebeu grande influência de programas habitacionais com participação do usuário em exercício no Uruguai, assunto tratado no capítulo anterior.

A lei original do FUNAPS deixava claros aspectos importantes de sua fundamentação, que determinava que a população a ser atendida deveria residir no município de São Paulo, ganhar até 4 salários mínimos e morar de habitação precária. Os recursos poderiam ser aplicados no programa, a fundo perdido. A prefeitura poderia captar recursos de origens diversas, além do orçamento municipal, inclusive em âmbito federal.

Entre os principais princípios do FUNAPS destacam-se: a garantia da moradia digna como direito social; a participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional; a articulação da política de habitação com as demais políticas públicas, considerando ainda a qualidade de moradia por meio de indicadores de infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos da respectiva área.¹²³

Uma característica que marcou os anos 1980 e a conceituação das políticas públicas foi a busca pela recuperação entre a produção habitacional e a cidade como estrutura urbana. O problema a ser enfrentado foi a segregação urbana, através do reconhecimento da cidade real.

O programa FUNAPS Comunitário diferenciou-se totalmente das políticas anteriores em função de sua diversidade, variedade de tipologias arquitetônicas, qualidade das construções e principalmente pela participação dos moradores no processo todo, desde a elaboração dos projetos, gestão e execução dos empreendimentos.

¹²³ SERPA, ARIENTE, BARONE, NUNES, p. 03, 2004.

Uma nova lógica de inserção urbana foi preconizada neste processo, rompendo-se totalmente com os estigmas do fracassado modelo BNH. Muitos dos novos projetos foram articulados à malha urbana existente e não mais locados em distantes periferias, sempre envolvendo os futuros moradores em todas as etapas do processo, o que sem dúvida foi a válvula para o sucesso das ações e aceitação das construções pelos moradores.

Para BONDUKI *“a estratégia de trazer a habitação social para dentro da malha urbana buscava romper a lógica ‘pobre deve morar na periferia’, que tinha sido até então a regra dos programas habitacionais desenvolvidos no país. Esta lógica se relaciona com uma política urbana segregadora de usos e classes, segundo a qual a maioria popular tem sido sempre localizada em áreas distantes dos locais de trabalho, serviço, lazer e equipamentos sociais”*.¹²⁴

A autogestão desenvolvida através do processo participativo demonstra que pode ser preciosa esta experiência tanto para a elaboração de uma política pública, como para os usuários que ganham com a economia da obra e garantem ainda sua viabilidade técnica.

O projeto surgiu do empenho da equipe técnica da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo, na Superintendência de Habitação Popular – HABI¹²⁵. A essência conceitual desta política habitacional tocava na divisão de responsabilidades entre o poder público e a população. Um dos resultados de destaque foi a ampliação do conceito de cidadão e o desenvolvimento de uma consciência social mais apurada.

Para RONCONI¹²⁶ o processo tecnológico seria constituído pela somatória de alguns elementos: a apropriação de técnicas de racionalização, organização, administração, aliadas às técnicas construtivas adequadas.

¹²⁴ BONDUKI, (?), p.193.

¹²⁵ Reginaldo L.N. Ronconi é arquiteto, Doutor em Arquitetura e Urbanismo na área de concentração de Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo. Em 1990 integrou a equipe que formulou e implantou a linha de financiamento habitacional para comunidades que estivessem organizadas para construir em mutirão, assumindo também a administração de todo o processo de construção. Ver RONCONI, 1995.

¹²⁶ RONCONI, 1995, p.11.

O resultado obtido nesta política participativa foi muito positivo, sendo que interferiram diretamente nas relações entre estado e usuário. Outro aspecto relevante no processo participativo de produção habitacional foi o custo unitário mais baixo que nas produções por empreiteiras sem a participação do morador.¹²⁷

A partir da década de 1980 verificou-se uma maior organização das comunidades quanto à ocupação de terras e reivindicações por financiamentos para construção em regime de mutirão com sua participação no gerenciamento dos recursos¹²⁸.

O FUNAPS Comunitário¹²⁹, diferenciando-se de tantas outras medidas habitacionais que levavam à diminuição das áreas das edificações em busca da redução dos custos, prezou novos parâmetros técnicos em favorecimento do usuário. As recomendações¹³⁰ quando integradas aos programas de intervenções em áreas habitacionais, ressaltavam a preocupação com a elevação da qualidade de vida dos futuros moradores, bem como com o resultado deste desenho no espaço urbano. O gerenciamento da obra pela população confirmava a possibilidade de uma política habitacional séria que capacita, confia na população e é por ela gerida através do mutirão.

O critério do financiamento foi estabelecido estipulando-se um valor máximo por família e um valor máximo por m². A construção mínima estabelecida era de 60m². Ainda eram considerados no financiamento, recursos para pagamento da assessoria técnica que a própria população

¹²⁷ RONCONI, 1995, p.08. *“No Recanto da Alegria (urbanização financiada pelo governo municipal em 1983) foram construídas 37 moradias pelo preço de um apartamento (...)” O projeto de São Bernardo do Campo – Vila Comunitária – também construído em regime de mutirão, desta vez com financiamento do governo do Estado, consegue produzir casas de 70 m² custando 1/3 do preço das construídas por empreiteiras”.*

¹²⁸ RONCONI, 1995, p.06.

¹²⁹ O Fundo que anteriormente beneficiava apenas a pessoa física, passa com base no artigo 7º, inciso II, a beneficiar pessoa jurídica, permitindo assim convênios de financiamentos com associações. RONCONI, 1995.

¹³⁰ As recomendações foram feitas por PARSOLO, e prezavam os seguintes pontos: Redução do tamanho dos lotes destinados à habitação unifamiliar; Redução no porte do sistema viário; Aumento dos coeficientes de aproveitamento; Maior variedade de tipologias urbanísticas; Redução das vagas para estacionamento; Maior controle de terraplenagem e execução de infra-estrutura ligada à drenagem e estabilidade. RONCONI, 1995, p.14.

contratava através das associações, para a compra de ferramentas, locação de equipamentos, organização do canteiro de obras e pagamento de parte da mão-de-obra especializada.

Um plano de trabalho foi elaborado pela HABI e COHAB e ficou conhecido como “Programa de Ação Imediata da Secretaria de Habitação”. Na transcrição abaixo, seguem destacados alguns itens importantes e prioritários no programa¹³¹.

- ✍ A população privilegiada pelo programa apresentava renda familiar entre 1 e 5 salários mínimos;

- ✍ A população em áreas de risco seria priorizada;

- ✍ O processo de produção seria acompanhado por um trabalho social, cultural e político, estimulando os moradores em todas as etapas, do projeto à ocupação;

- ✍ Dentre as ações prioritárias foram consideradas: produção de lotes urbanizados, apoio técnico à construção de moradias por iniciativa das próprias famílias ou por associações de construção comunitária e financiamento do material básico da construção;

- ✍ Regularização fundiária e urbanização de favelas foram consideradas prioritárias no programa, conforme critérios determinados;

- ✍ Prioridade para as ações preventivas, que visassem redução ou eliminação das áreas de risco em favelas ou loteamentos populares;

- ✍ Conjuntos habitacionais de caráter inovador quanto à qualidade dos projetos, processo de produção ou regime de propriedade;

- ✍ Apoio técnico, institucional e financeiro à negociação direta na compra de terrenos por movimentos de moradia ou associações de favelados assentados em áreas particulares;

- ✍ Busca de maior aproveitamento das glebas ou terrenos, sem prejuízo de reservas de áreas para uso institucional e lazer;

¹³¹ RONCONI, 1995, p.29.

✍ Os futuros moradores seriam chamados a participar do acompanhamento das obras;

✍ Movimentos sociais organizados seriam incorporados e participariam da implementação da política habitacional do município;

Apenas retomando os principais aspectos da estrutura das cooperativas uruguaias, o programa previa a participação de dois grupos diferenciados: as cooperativas de poupança prévia e as de ajuda mútua. No primeiro grupo as famílias organizadas participavam como administradoras e fiscais, contratando empreiteiras para a realização do empreendimento. No segundo grupo, as famílias participavam da administração, mas também forneciam a mão-de-obra para a construção das casas em regime de mutirão.

Amparados pela lei, vários institutos de assistência técnica auxiliaram na elaboração de projetos e realizaram acompanhamento técnico das cooperativas.

As cooperativas eram organizadas em Federações. Por sua vez, as Federações fomentaram a ampliação do número de cooperativas. Foi este caminho aberto pelas “Cooperativas de Ayuda Mutua” que tanto influenciou na construção do FUNAPS Comunitário no município de São Paulo.

Numa avaliação sobre o FUNAPS, o resultado foi satisfatório. Verificou-se que poucas mudanças foram feitas nas casas, em geral sendo interferências quanto ao acabamento das unidades, a execução de uma garagem ou a ampliação de mais um quarto, conforme previsto em projeto¹³².

“É possível compreender essa permanência das famílias nos conjuntos, já que essas pessoas passaram muitos meses juntas construindo suas casas, envolvendo-se a toda a família, numa teia de relações sociais que de certa forma constitui um poderoso referencial e ao mesmo tempo, um argumento contra a possibilidade de mudança. Moram em casas com pelo menos 60 m², onde a família tem garantia mínima de privacidade

¹³² RONCONI, 1995, p.43.

*para seus membros, mesmo que em situações mais específicas. Há um lugar para dormir, um lugar para as atividades da cozinha, da higiene e para a convivência da família nos seus encontros. Há algo a defender”.*¹³³

Quanto ao processo da construção da moradia, RONCONI apresenta uma visão otimista.

*“Começamos com a utilização da força de trabalho. Da mesma forma que na autoconstrução, o morador trabalha na construção da sua casa, mas participa de um processo construtivo muito maior, trabalhando indiscriminadamente em diversas etapas da construção e abrangendo todas as casas, podendo inclusive ser contratado pelo mutirão, caso possua alguma experiência que interesse à obra. Como trabalha em contato com mão-de-obra especializada, contratada pela associação, participa de um processo de qualificação que não raro é empregado em sua atividade fora do mutirão”.*¹³⁴

As associações foram formadas pelos mutirantes, trabalhadores que administravam a construção das próprias casas e elegiam seus representantes para o gerenciamento do empreendimento através das comissões, em regime de autogestão. Cabia às associações, a contratação de mão-de-obra, compra de material, organização do canteiro de obras e o conhecimento de todos os problemas e impasses a serem resolvidos quanto à construção das casas.

2.3.1. A experiência do mutirão

Para RONCONI (1995) o mutirão pode ser considerado, em função da economia global que acarreta no processo de construção do empreendimento, um caminho ímpar para a obtenção da moradia para uma grande parte da população mais pobre. Uma característica essencial do processo autogestionário pode ser verificada no resultado final, quando moradias dignas e planejadas são edificadas.

¹³³ RONCONI, 1995, p.43.

¹³⁴ RONCONI, 1995, p.43.

O autor acredita ser o mutirão, principalmente no modelo por autogestão, algo que vai muito além do simples uso da mão-de-obra de trabalho gratuita. É um meio possível de realizar-se um projeto habitacional. Para muitos mutirantes, a construção das moradias pelo sistema de ajuda mútua é algo que lhe proporciona a ampliação de sua cidadania.

“O mutirante, via de regra subjugado pelo emprego alienante, cotidianamente exercido sem perspectiva de mudança, sem o atrativo da conquista, do aprendizado, imerso na monótona repetição de tarefas e rotinas, vê no cenário oferecido pela organização coletiva do trabalho na construção das casas, uma oportunidade de aprendizado, o que na essência significa uma conquista, independente da dimensão atingida”.

135

A organização da força de trabalho pelo regime de mutirão foi tratada no programa como uma estrutura autogestora que utilizou a mão-de-obra dos futuros moradores e administrou o empreendimento de forma democrática e com a participação de todos.

O financiamento do FUNAPS definiu que alguns pontos deveriam necessariamente ser contemplados no programa: canteiro de obras, mão-de-obra especializada, acompanhamento técnico e material de construção.

As associações muitas vezes não dispunham das ferramentas, equipamentos ou máquinas adequadas necessárias para que a obra fosse realizada. Isto também é o que MARICATO (1979) aponta como fator de restrição à criação e construção da casa através da autoconstrução informal.

No caso do FUNAPS, a organização do canteiro de obras foi fundamental ao bom resultado do programa, uma vez que permitia que a comunidade alugasse e armazenasse equipamentos que facilitavam o trabalho, aumentavam a velocidade de produção e elevavam as condições de qualidade da obra. Além desse caráter, ainda nos canteiros, pequenas oficinas de produção de elementos construtivos podiam ser criadas e administradas, o que representou economia e otimização da força de trabalho.

¹³⁵ RONCONI, 1995, p.52.

No mesmo raciocínio da necessidade de recursos disponíveis às instalações do canteiro de obras, foi prevista a contratação de mão-de-obra especializada. Se a meta era buscar a elevação da qualidade da construção e não havia como garantir que numa comunidade necessariamente fossem encontrados trabalhadores especializados, este recurso foi fundamental ao bom andamento da obra. Além de esta mão-de-obra ser essencial à construção das moradias, era um meio eficaz de treinamento de mutirantes em diferentes setores de conhecimento técnico.

Para que fosse possível a construção de casas diferenciadas, surgiu a necessidade da elaboração de projetos que não estivessem inseridos no universo restrito da repetição de tipologias. O acompanhamento técnico atendia à intenção da formulação de projetos diferenciados e ainda viabilizava o acompanhamento da obra pelos mesmos profissionais.

As entidades de assessoria técnica eram devidamente cadastradas junto à HABI e então contratadas pelas associações. Estas entidades, no programa FUNAPS não apresentavam fins lucrativos, sendo apenas remuneradas pelos custos operacionais.

O orçamento previsto para a compra dos materiais era adequado à construção da área mínima definida no programa (60 m²). É importante observar que se houvesse um bom gerenciamento dos recursos pela população, casas de áreas maiores poderiam ser viabilizadas com o mesmo valor previsto.

As associações procuravam atender às necessidades de cada obra específica. Uma diretoria eleita pelos mutirantes coordenava a associação. Dentro desta organização eram constituídas comissões para assuntos específicos, procurando integrar o trabalho de todos mutirantes.

As associações também desempenhavam uma função social, uma vez que atendiam às necessidades das famílias como, por exemplo, prover local para que fossem deixadas as crianças enquanto os pais estavam se dedicando às atividades do mutirão. Em vários empreendimentos foram

criados nos canteiros de obras creches, refeitórios, locais para atividades com adolescentes e hortas.

O processo de estruturação das assessorias técnicas começou há aproximadamente 20 anos e surgiu da mobilização de técnicos da área de engenharia ou arquitetura interessados em pesquisa ou ligados a instituições religiosas ou políticas. Este amadurecimento do trabalho oferecido pelas assessorias técnicas cresceu junto aos movimentos por habitação. As assessorias são organizações sem fins lucrativos e podem ser consideradas ONGs. A cada dia mais, busca-se o desenvolvimento de um trabalho multidisciplinar.

A ferramenta básica utilizada foi o projeto participativo, desenho comunitário ou planejamento participativo - termos similares que identificam uma postura profissional comum, que permite a participação do usuário, nas decisões a serem tomadas durante o processo.

O quadro abaixo explica de forma clara as principais diferenças entre a prática de desenho participativo e a tradicional.

QUADRO 9 Desenho participativo e tradicional

Desenho Comunitário	Desenho tradicional
Pequena escala	Larga escala
Local	Nacional/ internacional
Tecnologia adequada	Alta tecnologia
Voltado para o homem	Voltado para instituições ou grandes companhias
Redefinição de clientela para incluir o usuário	Voltado para o cliente único
Orientados para o processo de ação	Orientados para o processo de construção
Preocupação com significados e contextos	Preocupação com estilo e ornamentação
Enfoque de baixo para cima	Enfoque de cima para baixo
Inclusivo	Exclusivo
Democrático	Autoritário
Baixo custo	Alto custo

Fonte: Mark Francis, publicado pela 'Espaço e Debates' em 1986¹³⁶.

¹³⁶ RONCONI, 1995, p.91.

Para facilitar a compreensão dos futuros moradores, RONCONI¹³⁷ apresenta algumas ferramentas que podem auxiliar no processo de discussão da moradia. Algumas delas são:

✍ Maquetes compostas por módulos, onde o mutirante pode construir sua casa como se fosse um brinquedo de montar. A partir desse conhecimento, torna-se mais fácil ao assessor técnico discutir detalhes sobre a qualidade do projeto, visto que já podem dialogar sobre uma imagem conhecida.

✍ Desenhos feitos pelos mutirantes, que posteriormente são interpretados e permitem que seja verificado o grau de desejo de cada futuro morador quanto aos espaços da casa.

✍ Projeção de slides, identificando ocupações urbanas possibilita uma discussão mais ampla que envolve a qualidade da vida urbana, inserindo a casa no contexto da cidade. Neste momento torna-se mais fácil a compreensão da necessidade de preservarem-se áreas comuns para o desenvolvimento de atividades coletivas.

✍ Maquetes feitas em papelão auxiliam muito na compreensão do projeto, facilitando o entendimento acerca da volumetria das casas.

✍ Maquetes eletrônicas aos poucos passaram a fazer parte destas ferramentas.

✍ Construção de um protótipo da edificação é um instrumento muito utilizado que auxilia na compreensão de pequenos detalhes e permite uma melhor discussão sobre o projeto.

As assessorias técnicas conquistaram seu espaço no processo participativo, orientando quanto à compra dos materiais, ensaios necessários para o uso de determinados materiais e auxiliando para que as decisões corretas fossem tomadas durante todo o processo. Outra contribuição importante foi a formação profissional de inúmeros técnicos, estagiários e jovens profissionais.

¹³⁷ RONCONI, 1995, p.93.

Algo essencial na organização da produção participativa foi a preocupação em investir no aumento da produtividade, a fim de possibilitar a diminuição do esforço humano. Equipamentos foram alugados e técnicas de pré-moldagem e montagem de usinas de fabricação de diferentes elementos construtivos foram realizadas. O uso de usinas certamente elevou o grau de industrialização do processo construtivo e qualificou a obra.

O resultado foi a construção de obras de qualidade com significativa economia não só na fabricação das peças mas também em sua instalação.

*“Esse trabalho de planejamento participativo, dá a esses projetos realizados em mutirão uma resposta técnica, humanizada e construtiva de vários aspectos que compõem a cidadania. Alguns projetos foram utilizados inclusive como referência para cobrar o mesmo nível de qualidade de algumas empreiteiras que trabalhavam na mesma época na Superintendência de Habitação”.*¹³⁸

*“Conceitualmente esses avanços aproximam-se de trabalhos que se preocupam com o aumento da produtividade, mas que também se mostram ocupados com o resgate da dignidade do trabalhador da construção civil (...)”.*¹³⁹

A mão-de-obra não qualificada também era valorizada e qualificada para integrar o processo de organização dos mutirões. Através de pequenos cursos, as pessoas eram gradativamente capacitadas para os diferentes trabalhos. O treinamento técnico que viabiliza a participação das equipes no processo, em geral era orientado por profissionais contratados, que qualificavam e ampliavam assim a mão-de-obra disponível.

Todos os tipos de trabalho incluindo aqueles que envolviam força física foram realizados sem distinção de sexo, sendo que as mulheres sempre apresentaram desempenho inquestionável. A persistência da mulher era alimento para os momentos de desânimo.

Quanto à produção realizada pelo programa FUNAPS, uma das características mais satisfatórias foi a existência de uma grande variedade

¹³⁸ RONCONI, 1995, p.99.

¹³⁹ RONCONI, 1995, p.99.

de tipologias habitacionais, o que deixa clara a preocupação em atender ao usuário, considerando as particularidades do morador e do terreno.

Para RONCONI (1995) a diversificação dos projetos não acarreta um custo maior à obra e ainda permite que as características de cada local sejam estudadas dentro do contexto correto, possibilitando a otimização de custo benefício. Resultaram soluções integradas à realidade local.

*"Nesses projetos foram empregados materiais que tradicionalmente não são utilizados em projetos para essa população, ou por ela, seja porque as construtoras em busca de ampliação dos lucros e fiscalizadas precariamente pelo empreendedor (geralmente público) empregam material de péssima qualidade, seja porque a população, quando pratica a autoconstrução, dificilmente encontra no comércio da periferia, material normatizado e de boa qualidade, para todas as etapas da obra".*¹⁴⁰

O uso de materiais adequados no programa possibilitou economia e a inclusão de atividades que não estavam previamente previstas. As diferentes tipologias representavam diferentes desejos quanto à casa própria. Os acabamentos gerais ficavam por conta dos moradores e ocorriam conforme sua capacidade de investimento.

Uma das preocupações foi a implantação de conjuntos que pudessem ser absorvidos pela malha urbana, trabalhando com pequenos movimentos de terra sempre que possível, sem causar impactos notáveis ao tecido urbano. Com a implantação dos projetos, verificou-se o surgimento de pequenos comércios interagindo com o novo bairro.

As áreas de uso comum foram cuidadosamente trabalhadas nos projetos. Em muitos casos, este espaço foi construído e utilizado mesmo durante as obras, como ocorreu com os Centros Comunitários. Ao contrário do que em geral ocorre nos loteamentos tradicionais, os Centros Comunitários eram em geral as primeiras construções a surgir. Simbolizavam a primeira vitória construtiva. Para o autor, os centros tornaram-se referências espaciais das implantações.

¹⁴⁰ RONCONI, 1995, p.123.

QUADRO 10 Distribuição do Financiamento¹⁴¹

ITEM	%
A. Canteiro / Ferramentas / Locação de equipamentos	3,20
B. Assessoria técnica Projeto	Até 2,00
Acompanhamento	Até 7,00
C. Mão-de-obra Especializada	13,85
D. Material	73,95
TOTAL	100

"O fator de maior importância no programa FUNAPS COMUNITÁRIO é sem dúvida a referência estabelecida dentro de uma política habitacional. A iniciativa de compartilhar a responsabilidade da promoção habitacional com o usuário, a renovação do padrão da moradia popular, a qualificação das intervenções urbanas, a qualidade obtida nas construções, enfim, vários pontos contribuem para a configuração dessa referência".¹⁴²

Os movimentos por moradia amparados por políticas habitacionais participativas, como foi o caso do FUNAPS, auxiliam na ampliação da participação dos moradores nas ações de âmbito político habitacional, aumentando sua conscientização quanto às responsabilidades acerca da gestão dos projetos.

A viabilidade do projeto dependeu da soma de todas as forças e da dedicação de cada futuro morador. O FUNAPS Comunitário foi um exemplo de crédito por parte de uma administração municipal à população mais pobre, que apenas lutava pelo direito de morar com dignidade e colocou-se disposta a empenhar-se ao máximo para que o sonho se revertisse em 'casa'.

Entre os anos de 1989-1992 foram construídas 9.842 mil habitações em regime de mutirão autogestionário no programa FUNAPS Comunitário.

¹⁴¹ RONCONI, 1995, p.157.

Na gestão em que a distribuição dos financiamentos foi revista, a presidente da HABI era Dr. Ermínia Therezinha Nemom Maricato e o Secretário Executivo era Dr. Nabil Georges Bonduki.

¹⁴² RONCONI, 1995, p.184.

2.4. O Conjunto habitacional Madre de Deus

Entre outras realizações do FUNAPS, o conjunto habitacional Madre de Deus é um exemplo de conquista social para as famílias que participaram do programa.

O conjunto foi inaugurado em 26 de novembro de 1995, num terreno de 750,00 m², localizado à Rua Madre de Deus, número 769, no bairro da Moóca, próximo à região central de São Paulo.

O FUNAPS priorizou o uso do regime de construção em mutirão autogerido como modelo principal, o que certamente contribuiu para uma profunda transformação das relações entre a população e o poder público, desenvolvendo a conscientização social e potencializando o crescimento individual dos mutirantes e demais participantes. Pode-se considerar que para o funcionamento desta política habitacional participativa, houve um processo de maturação de idéias e posturas, onde tanto o poder público quanto a sociedade obtiveram crescimento, mas principalmente verifica-se um profundo avanço social e organizacional da população mutirante e suas famílias.

No local onde hoje existe o conjunto habitacional Madre de Deus, no bairro da Mooca, na cidade de São Paulo, havia um cortiço que abrigava 54 famílias em condições precárias e insalubres. Na época de discussões sobre as áreas e moradores e serem beneficiados por este programa habitacional, a prioridade se deu para aqueles que já moravam no cortiço e no caso de vagas restantes, outros moradores de outros cortiços vinculados a movimentos por moradias seriam atendidos.

A escolha desta área no bairro da Mooca não ocorreu casualmente. O cortiço que ali existia era conhecido por “Inferninho”. Segundo depoimentos de moradores do conjunto que participaram do mutirão e ainda residem no local após aproximadamente 10 anos, o cortiço abrigava muitos desordeiros e criminosos, mas também, muitas famílias dignas. Era um convívio muito difícil. O terreno do cortiço abrigava cerca de 240 pessoas, das quais 98 crianças, que viviam em quartos de 12 m² distribuídos numa área de 10X50

metros. O uso dos dois banheiros e áreas de serviços era coletivo, sem privacidade ou higiene. Os banhos eram frios e a área de serviços continha apenas quatro tanques para uso de toda aquela gente.

É importante constatar que a organização destes moradores iniciou-se antes da proposta da construção das moradias. Pode-se acrescentar que o fato de terem sido amparados pelo poder público e inseridos neste programa habitacional, decorreu exatamente de sua organização prévia.

Em função da vida difícil a que estavam sujeitos, das ameaças de despejos, exploração, violência e medo, os moradores organizados representados pelo Movimento de Moradores do Brás e da Mooca, manifestaram sua causa à prefeitura de São Paulo e solicitaram as medidas cabíveis para um recomeço. A luta valeu a pena. Em 1989 a prefeitura de São Paulo publicou o Decreto de Interesse Social para a área. O **Anexo 2** contém a cópia da carta original enviada pelos moradores à Prefeitura Municipal de São Paulo.

2.4.1. O projeto habitacional

O projeto Madre de Deus foi desenvolvido pelo FUNAPS COMUNITÁRIO VERTICAL, promovido pela SEHAB na gestão de 1989 a 1992. O regime de mutirão por autogestão implicava na gestão e gerenciamento da obra pelos moradores representados pela Associação Comunitária para o Mutirão Madre de Deus. O projeto de arquitetura foi desenvolvido pelos técnicos da HABI, após reuniões com os moradores, para discussão do partido.

Quanto ao projeto arquitetônico, a discussão abordou *“(...) que os projetos da região central, pela configuração das quadras, pelas configurações da vizinhança, eles precisavam de uma forma de compreensão de que a quadra é um edifício de vários edifícios diferenciados,*

*mas que tem que ter uma relação da sua espacialidade. O que é cheio, o que é vazio, o que é cego, o que é aberto”.*¹⁴³

FIGURA 18 Maquete do projeto

Fonte: Hatsumi

FIGURA 19 Aspecto atual da obra

Fonte: Ramos, Lélia (2006)

A construção das unidades ficou sob a responsabilidade da Associação Comunitária para o Mutirão Madre de Deus, com assessoria técnica da AD – Ação Direta, cuja função era auxiliar na administração, coordenação da obra, levantamento dos custos, compra de materiais, aluguel de máquinas, contratação de mão-de-obra e exercer sua representação frente à HABI quanto às questões de projeto. Era formada pelos arquitetos: Celso Sampaio, Joel Felipe e Adriana Ribeiro. Para a execução de serviços específicos houve a contratação de mão-de-obra especializada.

À prefeitura coube, depois de estabelecidos os acordos, manter o fluxo de verba e fiscalizar o uso dos recursos, onde 10% da verba deveriam ser destinados à mão-de-obra, 4% à assessoria e 86% aos materiais e equipamentos. Os recursos de financiamentos eram destinados a famílias com rendas de 1 a 4 salários mínimos.

O limite máximo de financiamento era de US\$ 12.000,00 (nesta data o equivalente a R\$25. 680,00), dos quais aproximadamente US\$ 8.571,00 (R\$18. 341,94) poderiam ser utilizados para a construção do imóvel e US\$

¹⁴³ Entrevista com Cláudio Marinetti, banco de dados para a iniciação científica, “Limites à Produção da Moradia Social no Centro de São Paulo”, Fransico Toledo Barros, 2003.

3.430,00 (R\$7. 340,20) deveriam ser utilizados para a aquisição da terra e infra-estrutura.

Os mutirantes deveriam respeitar horários de entrada e saída e o regulamento de obra que foi criado especificamente para o caso da Madre de Deus. Havia um horário a ser obrigatoriamente cumprido pelos futuros moradores, que envolvia uma jornada de trabalho de 8 horas diárias com intervalo de 1 hora e meia para almoço, aos finais de semana, visto que a maioria dos moradores trabalhava fora nos dias úteis. As folgas ocorriam a cada três meses apenas. Quando o titular não pudesse comparecer por alguma razão particular, poderia encaminhar um suplente para o trabalho daquele dia e no caso de doenças ou impossibilidades maiores, eram aceitos atestados pela Associação.

Alguns mutirantes foram contratados durante as obras e trabalharam em tempo integral na construção. Eram remunerados pelos dias úteis trabalhados, mas isto não extinguiu a obrigação do trabalho de fim-de-semana.

Na estrutura organizacional dos mutirantes, em função da complexidade de ações, foram escolhidos representantes, coordenadores, fiscais e gerentes de compra, estoque e produção.

O projeto contou com uma área construída de 2.691,64 m² e o partido arquitetônico foram duas lâminas paralelas compondo dois edifícios que acomodariam 45 unidades habitacionais de área útil aproximada de 59,81 m², construídas em alvenaria estrutural.

No edifício frontal foram projetados 21 apartamentos, enquanto no bloco dos fundos, 24 unidades. Nos blocos existe o andar térreo livre e cobertura com área coletiva para lavanderia e estendedor de roupas. Os apartamentos são compostos de um dormitório, banheiro, sala e cozinha (integradas) e uma pequena área de serviço que caracteriza uma alteração na concepção do projeto original.

Os arquitetos vislumbraram uma lavanderia coletiva no terraço do conjunto, porém, os moradores que até então nunca puderam ter sua área

de serviço e banheiro privativos, em função da precariedade dos cortiços, optaram pela redução da área interna das unidades para acomodação de uma pequena área de serviço. O terraço é usado apenas como área de varais. Internamente cada morador poderia decidir por preservar ou retirar paredes conforme sua necessidade familiar.

FIGURA 20 Plantas e Cortes do projeto original

Fonte: Hatsumi

FIGURA 21 Demolição

Fonte: Hatsumi

FIGURA 22 Mulheres cavando

Fonte: Hatsumi

FIGURA 23 Chegada de materiais
Fonte: Hatsumi

FIGURA 24 Lajotas e vigas pré
Fonte: Hatsumi

FIGURA 25 Fachada atual
Pintura e acabamentos originais
Fonte: Ramos, Lélia (2006)

FIGURA 26 Inserção urbana
Rua tranqüila e bem localizada
Fonte: Ramos, Lélia (2006)

FIGURA 27 Fachada atual
Ao lado de prédio residencial de 18 andares
Fonte: Ramos, Lélia (2006)

FIGURA 28 Inserção urbana
Pátio interno Comunitário
Fonte: Ramos, Lélia (2006)

Quando se fala na aproximação da cidadania, que ocorre durante um processo longo como o do mutirão, alguns assuntos importantes passam a fazer parte do cotidiano daquela população. No caso do Madre de Deus, foram realizados durante a execução das obras, cursos de alfabetização, de costura, cursos básicos para encanador, eletricista. As pessoas eram

estimuladas em favor da união e da conscientização política, por meio de debates e palestras dadas pela própria comunidade. Outras atividades como assembléias, seminários, palestras, cursos, festas, ocorriam durante as obras, nas áreas livres do térreo dos edifícios.

A aproximação dos moradores do conjunto, em função do longo tempo compartilhado, aumentava e explica, portanto, o acontecimento de eventos sociais coletivos como aniversários, festas, cursos, cronograma e programação de obra, críticas políticas, entre outros. Houve ainda a criação de um jornal que auxiliava na comunicação entre os mutirantes.

Quanto à inserção urbana do conjunto houve uma redução de gastos quanto à necessidade de execução de equipamentos de infra-estrutura, em função da pré-existência desta já nos arredores, como água, luz, telefone, gás, transporte, equipamentos de saúde, educação, lazer, esporte.

Os recursos destinados para a desapropriação e regulamentação da área foram US\$ 145.938,67 (R\$ 312.308,75). Para a construção do projeto, US\$ 409.162,71 (R\$ 875.608,19), sendo que por unidade o gasto foi de US\$ 13.579,60 (R\$ 29.060,34), encerrando o custo de US\$ 277,03/ m² (R\$ 592,85).

QUADRO 11 Resumo de investimentos

	PREVISÃO DE GASTOS (US\$)	GASTO REAL (US\$)
terra	3.430,00	3.243,08
construção	8.570,00	9.092,50
Total	12.000,00	12.335,58

Fonte: Prefeitura de São Paulo

Durante a elaboração do projeto verificou-se a preocupação com sua função social, na existência de grandes áreas coletivas e salas projetadas originalmente para a ocorrência de cursos de alfabetização,

profissionalização e reuniões de moradores. Atualmente, estas salas foram locadas para terceiros e a renda obtida com o aluguel complementa o valor do condomínio recolhido pelos moradores, para a manutenção das áreas comuns. O valor do condomínio recolhido atualmente é de R\$80, 00 por apartamento. Anualmente um novo síndico é eleito pelos moradores e este é responsável pelo controle e pagamento de despesas do conjunto.

Como todo projeto, principalmente de caráter inovador por se tratar de uma obra construída em sistema de mutirão autogerido pelos moradores, verificam-se aspectos positivos e negativos, mas certamente foi uma intervenção que deu certo do ponto de vista da inserção no espaço urbano, da arquitetura e principalmente no aspecto social. Os moradores que participaram do mutirão e ainda residem no conjunto, sentem-se extremamente orgulhosos em contar que vivem num local que eles próprios ergueram, bloco a bloco, com muita esperança. Alguns destes mutirantes ainda permanecem engajados em Associações de Moradores e tornaram-se líderes populares, o que significa que mesmo que outras obras similares não estejam sendo edificadas, o espírito de luta por seu espaço na sociedade não foi abalado pelas dificuldades da vida. Passam para seus filhos a perspectiva da obtenção da moradia própria por meio de programas habitacionais.

CAPÍTULO 3

Projetos de Provisão habitacional na Grande São Paulo. Referências para uma análise crítica

Os três projetos habitacionais que auxiliam a pesquisa foram escolhidos por indicações acadêmicas e situam-se na RMSP.

Serão utilizados como ferramentas para uma melhor compreensão sobre políticas e programas habitacionais voltados à população de baixa renda na Grande São Paulo e ainda nos auxiliarão na identificação de possíveis modelos de participação popular no contexto destas políticas públicas.

No entanto, é importante ressaltar que os projetos na época da coleta de dados não se encontravam concluídos, o que possibilitou observar o comportamento dos moradores e obter suas impressões em fases latentes do projeto.

Outro aspecto que a ser apresentado diz respeito às bases de informações municipais. Apesar de muito esforço e da atenção dos técnicos das prefeituras municipais, os dados fornecidos, por muitas vezes não encontravam-se numa versão definitiva, portanto nem sempre atualizados.

Por tratar-se de projetos em andamento, algumas alterações podem ter ocorrido in loco, porém a atualização das bases de dados e relatórios técnicos não necessariamente se encontrava em conformidade. Esta situação pode colaborar para alguma impressão equivocada por parte da pesquisadora, contudo, considera-se a tentativa de grande importância para a melhor compreensão da postura das administrações públicas em relação às estratégias de combate ao déficit habitacional e melhoria da qualidade de vida da população mais pobre.

Os projetos escolhidos foram: Urbanização da favela Yamberê II e a produção de um conjunto habitacional vertical por empreitada, no município de Diadema; Urbanização da favela Sacadura Cabral e a produção

habitacional por empreitada, mutirão e autoconstrução, no município de Santo André; Reassentamento da área do Jardim Record Gleba C e a produção de um conjunto habitacional horizontal por empreitada, no município de Taboão da Serra.

Os três casos fazem parte de programas habitacionais municipais e apresentam etapas de intervenção urbana e de provisão de novas moradias. Quanto à participação da população foram verificadas atuações em níveis muito diferenciados nos três projetos. Buscaremos identificar a relação entre os modelos observados de participação popular e o resultado do produto final (unidades habitacionais) e sua apropriação social.

Os projetos serão analisados conforme critérios definidos especificamente para este trabalho.

As experiências habitacionais do FUNAPS e das cooperativas uruguaias serão aceitas como referências quanto ao modelo de produção participativa e nos auxiliarão na identificação da influência que este modelo, conforme o nível de envolvimento da comunidade pode gerar no resultado final da intervenção habitacional.

3..1. Definição de critérios para uma análise crítica comparativa

A medição do desempenho da habitação sob diferentes critérios estabelecidos permite uma comparação e a avaliação de sua eficiência e eficácia.

Segundo ABIKO¹⁴⁴ e COELHO o programa de indicadores para habitação do Banco Mundial e do Habitat, identificou quatro fatores para a medição da eficiência dos modos de provisão habitacional. São eles: (1) Qualidade da habitação; (2) Posse da habitação; (3) Carência de habitação geral pelo número de famílias; (4) Acessibilidade à habitação.

Apesar de estabelecidos tais critérios, aceitos para medições nos mais diferentes países, sabe-se que a prática desta avaliação é muito mais

¹⁴⁴ ABIKO e COELHO, p. 10, 2004.

complicada do que a simples aplicação dos critérios, principalmente no que se refere a não-conformidade de normas e condições de operações aplicadas em cada modo de provisão. Outro aspecto importante é o fato de a responsabilidade da provisão habitacional não ser dominada no Brasil por uma organização burocrática centralizada, estando sob o domínio de diferentes agentes.

Quando se trata de avaliar um projeto habitacional, pode-se abordar aspectos relativos ao Processo de Provisão e também ao Produto Habitacional¹⁴⁵. Portanto os aspectos analisados dos projetos serão separados conforme o grupo ao qual pertençam a fim de facilitar a compreensão.

No caso dos aspectos relativos ao Processo de Provisão, a análise será realizada conforme as etapas a seguir:

- (a) O planejamento estratégico;
- (b) O cadastramento das famílias e escolha das áreas;
- (c) O projeto urbanístico e de arquitetura;
- (d) Os recursos;
- (e) As obras;

Quanto aos aspectos relativos ao Produto Habitacional, a análise será dividida nas seguintes etapas:

- (f) Inserção urbana;
- (g) As unidades habitacionais;
- (h) Apropriação e manutenção do espaço urbano;

ABIKO¹⁴⁶ e COELHO observam que numa avaliação elaborada em âmbito profissional, em relação a abordagens tão abrangentes, adotam-se como referencial da pesquisa algumas ferramentas utilizadas na Avaliação

¹⁴⁵ ABIKO e COELHO (2004). Os autores desenvolveram um trabalho sobre a definição de critérios e indicadores para uma avaliação de projetos habitacionais. Alguns dos indicadores que estamos utilizando para a avaliação comparativa foram verificados neste trabalho.

¹⁴⁶ ABIKO e COELHO, p. 10, 2004.

Pós-Ocupação, a fim de obterem-se corretamente os dados decorrentes dos itens anteriormente apresentados. Porém, no caso deste trabalho, não será possível a tabulação de todos os dados com base nas orientações sugeridas pelos autores.

3..2. Prefeitura de Diadema e o projeto de urbanização da favela do Yamberê II

Apresentação

A ocupação da favela Yamberê II iniciou-se na transição de governos entre os anos de 1996 a 1997. A área havia sido desapropriada para a implantação de equipamento de esporte.¹⁴⁷

A área altamente adensada teve sua ocupação iniciada em 1997 por 150 famílias e em 2003 contava com 153 famílias. Os ocupantes passaram a construir barracos de madeira e rapidamente se espalharam pela área.

Uma característica interessante apontada pelos técnicos da PMD foi a preservação de uma área desocupada bem determinada no centro das ocupações. Acredita-se que os moradores já previam e lutariam por uma ação de urbanização junto à prefeitura municipal e aquele espaço seria essencial para o início da intervenção.

Esta área desocupada foi utilizada durante muitos anos como espaço de lazer e campo de futebol pelas crianças moradoras deste núcleo habitacional.

A favela Yamberê II, chamada de núcleo habitacional pela PMD, localiza-se no bairro Inamar em Diadema e os acessos principais à área são a Rodovia dos Imigrantes e a Avenida Antonio Sylvio Cunha Bueno.

¹⁴⁷ PMD. *“Diagnóstico sócio-econômico das famílias do núcleo habitacional Yamberê II a serem beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID”*. Elaborado pela Divisão do Trabalho Social da Secretaria de Habitação. 2005.

FIGURA 29 Favela Yamberê II
Antes da urbanização. Destaque para a área central preservada
Fonte: PMD

O perfil da população residente na área é jovem, sendo que 79,6 % apresentavam menos de 40 anos de idade. As crianças com até 6 anos de idade representavam 14,3% do total e a população adulta, acima de 18 anos representava 53%.¹⁴⁸

FIGURA 30 Favela Yamberê II
Acessos internos precários
Antes da urbanização
Fonte: PMD

FIGURA 31 Favela Yamberê II
À esquerda o acesso à favela
Antes da urbanização
Fonte: PMD

¹⁴⁸ PMD. "Diagnóstico sócio-econômico das famílias do núcleo habitacional Yamberê II a serem beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID". Elaborado pela Divisão do Trabalho Social da Secretaria de Habitação. 2005.

FIGURA 32 Favela Yamberê II
Ocupação de risco
Antes da urbanização
Fonte: PMD

FIGURA 33 Favela Yamberê II
Precariedade das moradias
Antes da urbanização
Fonte: PMD

FIGURA 34 Favela Yamberê II
Antes da urbanização
Fonte: PMD

FIGURA 35 Favela Yamberê II
Antes da urbanização
Fonte: PMD

FIGURA 36 Favela Yamberê II
Antes da urbanização
Fonte: PMD

Os técnicos da PMD acreditam ainda que a organização desta comunidade e a posterior constituição de uma Associação de Moradores contribuíram para o monitoramento das ocupações e a própria preservação da área pelas famílias.

FIGURA 37 Favela Yamberê II
Antes da urbanização
Circulação entre barracos
Fonte: PMD

Na gestão municipal 2001-2004, esta área passou a ser muito defendida nas reuniões para execução do Orçamento Participativo – O.P. No ano de 2002 a Secretaria Municipal de Habitação decidiu pela prioridade desta área para repasse de parte dos recursos garantidos pelo O.P.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram coletados durante o ano de 2005 e início de 2006. Por tratar-se de uma obra em andamento, algumas informações ainda não estavam disponíveis para consulta e outras existiam num cenário de previsões.

Este trabalho trata da primeira etapa do projeto, e refere-se aos setores 1 (antigo campo de futebol) e 2. O estudo será pautado nos dados conhecidos até este período.

3..2.1. Análise quanto ao Processo de Provisão

3..2.1.1. O Planejamento estratégico

Apesar das dificuldades, as diferentes etapas do processo de produção habitacional no núcleo Yamberê II foram marcadas pelo constante diálogo entre a comunidade e o poder público. Esta comunicação pode ser identificada desde o início das discussões e negociações conceituais sobre projeto e formatação das propostas, concepção do projeto, execução das obras e até o momento, entrega de algumas unidades.

Algumas pessoas que pertenciam à Associação de Moradores foram contratadas para atuar junto à prefeitura no setor da habitação, aproximando ainda mais os elos sociais entre os dois lados. Esta associação já existia no núcleo da favela antes do início do projeto e desempenhou papel fundamental no processo. Sua sede, em meio às obras de construção das novas unidades, foi transferida para um dos barracos da favela.

FIGURA 38 Barraco da associação de moradores do núcleo Yamberê II
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

A área foi escolhida pela prefeitura em resposta à mobilização dos moradores daquele local. Os moradores da favela, mesmo vivendo em condições precárias, nunca deixaram de ter uma visão otimista e permaneceram unidos e empenhados na luta pela melhoria da qualidade de vida. O fato de a ocupação dos barracos não ter avançado em direção à área central do núcleo, onde foi preservado o campo de futebol, reforça esta visão de esperança junto ao poder público.

A prefeitura definiu os setores de intervenção na área conforme a facilidade para início das obras.

FIGURA 39 Planejamento e setorização da área
Fonte: PMD. Elaborado pelo GTA – Grupo Técnico de Apoio

O projeto previa a implantação de 3 renques de sobrados de 2 pavimentos, cada renque com 3 blocos com 4 apartamentos, totalizando 72 unidades de mesma tipologia. Existe ainda a proposta de 1 renque de 3 pavimentos que contará com 2 blocos de 6 apartamentos cada, totalizando

12 unidades. O projeto para a construção de 38 casas sobrepostas na área de encosta encontra-se em desenvolvimento pelos técnicos da PMD e será objeto para futura captação de recursos pelo poder público. O total de unidades previstas ao fim da urbanização é de 122 nesta área e conta ainda com a remoção de 31 famílias para outra área.

As famílias que cederam o espaço de seus barracos na primeira etapa da obra foram alojadas em abrigos provisórios que a PMD construiu em

frente à área da intervenção. À medida que podiam mudar-se para as unidades entregues nos blocos, outras famílias passavam a morar nos alojamentos, dando continuidade ao processo de derrubada dos barracos e construção de novas unidades.

FIGURA 40 Alojamento provisório construído pela PMD

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

3..2.1.2. Cadastramento das famílias e escolha de áreas

O cadastramento das famílias iniciou-se no ano de 2002 pelos técnicos da PMD junto à Associação de Moradores da favela Yamberê II. Foi realizado um cadastro sócio-econômico das famílias, organizado pelos técnicos do Departamento de Habitação da PMD, que posteriormente se transformou na Secretaria de Habitação – SEHAB de Diadema.

A formação da SEHAB-Diadema reforça a necessidade de estruturação organizativa da administração pública para o melhor desenvolvimento de projetos habitacionais, conforme tratou o *Capítulo 1*, contando com técnicos de formação profissional específica para este fim e com uma estrutura física adequada para o bom andamento dos trabalhos.

Conforme critérios definidos pela PMD e aceitos pela população, a prioridade na ocupação das novas unidades seria dada aos moradores mais

antigos da área, porém foram verificados dois casos de famílias antigas que optaram pela remoção.

Foram definidos critérios para a escolha das famílias que iriam morar nas 12 primeiras unidades entregues em 2004. Eram eles:

1. Maior tempo de moradia na área;
2. Família com idoso ou idoso chefe de família;
3. Família com deficiente físico ou deficiente físico chefe de família;
4. Mulher chefe de família com filhos;

Para que não houvesse divergência nas informações cadastrais, as famílias mais antigas moradoras da área foram definidas em conjunto pela Secretaria de Habitação e a Associação de Moradores da área. Foram levantadas 45 famílias residentes no núcleo desde sua ocupação.

3..2.1.3. O projeto urbanístico e de arquitetura

Houve uma constante preocupação com a participação da população nas etapas do processo de provisão habitacional. Foram organizadas assembléias para a discussão dos assuntos pertinentes ao projeto de urbanização e a criação destes espaços democráticos foi fundamental para explicações técnicas, diálogo entre os moradores, definições consensuais entre técnicos e população e comprometimento das duas partes por um objeto comum.

Os moradores inicialmente solicitaram que fosse realizado um loteamento com definição de lotes individuais, porém os técnicos esclareceram que seria viável a execução média de 75 lotes, quantidade insuficiente para a acomodação de todas as famílias. As discussões prosseguiram, pois a própria população queria permanecer em sua maioria, na área após a urbanização.

Após muitos estudos, os arquitetos e técnicos da PMD decidiram junto à população por um partido arquitetônico que viabilizasse um maior aproveitamento do solo, por meio da verticalização de unidades habitacionais. O projeto aprovado para a etapa 1, que seria implantado nos setores 1 e 2, caracterizou-se por sobrados sobrepostos de 2 pavimentos, distribuídos em 3 renques de casas sobrepostas, cada renque com 3 blocos de 4 apartamentos. O início da ocupação seria na área do campo de futebol. Uma mesma tipologia seria empregada na execução das 72 unidades habitacionais que totalizam esta primeira etapa do projeto. Cada unidade possui 39,78 m² de área útil e conta com sala, 2 dormitórios, cozinha, banheiro e área de serviço.

Outra definição do projeto se deu quanto à entrega das obras sem realização de acabamentos. Cada família, após a entrega das unidades, deveria investir em sua casa para aplicar os acabamentos desejados, sempre contando com os técnicos da PMD para esclarecimento de dúvidas quanto à compra dos materiais necessários.

FIGURA 41 Maquete eletrônica da implantação das unidades
Fonte: PMD. Elaborado por GTA – Grupo Técnico de Apoio

FIGURA 42 Proposta de implantação dos 3 renques de sobrados de 2 pavimentos

Fonte: PMD

A primeira etapa da obra foi aprovada pela assembléia e órgãos municipais, contando com a construção de 12 unidades a serem construídas pela Cooperativa de Trabalhadores da Construção Civil – Kolping Cotracci, contratada pela PMD. As obras iniciaram em outubro de 2003. O gerenciamento do empreendimento ficou a cargo da PMD, que apesar de ser a coordenadora, sempre manteve um canal de diálogo aberto com a população, preservando clareza e transparência em suas ações.

FIGURA 43 Projeto de arquitetura das unidades
Planta tipo das unidades do pavimento superior
Fonte: PMD

FIGURA 44 Planta parcial com destaque à área molhada das unidades do térreo
Fonte: PMD

FIGURA 45 Maquete eletrônica
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

FIGURA 46 Maquete eletrônica
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

FIGURA 47 Maquete eletrônica
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

FIGURA 48 Maquete eletrônica
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

3..2.1.4. Os recursos

Em 2003 a PMD contou com a dotação de recursos definidos no Orçamento Participativo para a construção de mais 24 unidades.

Em julho de 2004 foram obtidos recursos da Caixa Econômica Federal para o financiamento de 46 unidades incluídas no Programa Morar Melhor – Apoio à Habitação Popular, sendo que os recursos contemplariam a execução da infra-estrutura da área e duas tipologias diferentes, sendo 12 unidades com térreo mais 2 pavimentos e 34 com térreo mais 1 pavimento.

Em fevereiro de 2005, a PMD captou recursos do governo federal por meio do Programa de Subsídio Habitacional, voltado à regularização fundiária com valor previsto de R\$9. 000,00 por unidade habitacional e a exigência da regularização e escrituração dos terrenos num prazo de 72 meses.

Em junho de 2005, 36 unidades pertencentes à primeira etapa da intervenção já se encontravam prontas, das quais 12 já habitadas por moradores. A previsão de famílias beneficiadas pelo programa é de 153, incluindo aquelas a serem removidas.

Até junho de 2005, existia a previsão de um valor aproximado de R\$ 7.200,00 a ser pago por cada família beneficiada pelo projeto, correspondente a uma contrapartida pela obtenção da casa própria.

Conforme dados do orçamento da PMD para a construção de 24 unidades habitacionais em 2004, pode-se ter uma idéia aproximada dos custos envolvidos no processo de urbanização da favela Yamberê II, reforçando que os valores referem-se às despesas com a edificação. Os valores encerram R\$ 18.224,58 por unidade.

QUADRO 12 Custos de urbanização da Favela Yamberê II
Valores correspondentes à construção de 24 unidades habitacionais

INVESTIMENTOS R\$	PORCENTAGEM POR ETAPAS DE INVESTIMENTOS	SUBTOTAIS R\$
Serviços preliminares	3,7%	15.976,02
Fundações	14,1%	61.497,91
Superestrutura	5,4%	23.471,46
Paredes	26%	113.716,12
Esquadrias	12,6%	55.501,35
Cobertura	11%	47.931,77
Impermeabilizações	1,6%	6.602,18
Revestimentos e forros	4,1%	18.032,17
Pisos, rodapés, soleiras e peitoris	4,6%	21.722,69
Instalações hidráulicas (água fria, esgotos e águas pluviais)	7,6%	32.814,40
Instalações elétricas e telefônicas	7%	30.363,13
Aparelhos e metais sanitários	2,2%	9.199,92
Limpeza final da obra	0,1%	560,81
TOTAL	100%	437.389,91

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema. Secretaria de Habitação

Existia a previsão da construção de 46 unidades habitacionais a serem realizadas com recursos do próprio município e repasse do Programa Morar Melhor – Apoio à Habitação Popular. Outras duas unidades serão construídas com recursos municipais. Ao final da urbanização desta área, haverá a necessidade de 31 remoções para outra área, a fim de colaborar com o desadensamento do núcleo. Estas famílias serão contempladas por unidades habitacionais a serem providas pelo Programa Habitar Brasil BID, do governo federal.

3..2.1.5. As obras

As obras foram iniciadas em outubro de 2003 com a construção das 12 primeiras unidades sobrepostas da etapa 1 com recursos municipais. Houve a contratação de uma empreiteira para a execução da infra-estrutura e construção das unidades, enquanto sob a responsabilidade dos moradores ficou apenas a execução dos acabamentos.

Na execução das fundações foram utilizadas estacas tipo Strauss. Sobre as estacas foram apoiadas as vigas baldrames, devidamente impermeabilizadas com hidrofugantes conforme projeto estrutural. O projeto definiu o uso de alvenaria estrutural. Desta forma as paredes foram executadas em alvenaria armada, com blocos de concreto de 14 cm de espessura.

FIGURA 49 Blocos sobre baldrames
Fonte: PMD (2004)

FIGURA 50 Blocos sobre baldrames
Fonte: PMD (2004)

As tubulações de elétrica e hidráulica deveriam ser embutidas nas paredes e executadas simultaneamente. As paredes internas não estruturais seriam de blocos de concreto. As lajes seriam pré-moldadas treliçadas e montadas no sentido do menor vão. No pavimento superior a laje deveria ser executada apenas sobre a área da cozinha. Para o pavimento superior foi previsto o uso de gesso em placas pré-moldadas para fechamento dos vãos. A cobertura foi prevista com o uso de telhas cerâmicas. No piso das áreas úmidas foi prevista a execução de concreto desempenado impermeabilizado. Os demais pisos seriam de cimento liso. O restante dos

acabamentos ficaria sob a responsabilidade de cada morador. A PMD garantiu a colocação de portas de madeira na entrada de cada unidade.¹⁴⁹

FIGURA 51 Laje pré-moldada treliçada
Fonte: PMD (2004)

FIGURA 52 Concretagem da laje
Fonte: PMD (2004)

FIGURA 53 Vista da laje em execução
Fonte: PMD

FIGURA 54 Telhado sem forro
Fonte: PMD

FIGURA 55 Porta de madeira
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

FIGURA 56 Poço de ventilação
Fonte: PMD. Elaborado por GTA

¹⁴⁹ Fonte: PMD. *Memorial Descritivo de Arquitetura Jardim Yamberê II*.

A obra ocorre com a presença dos moradores nos arredores, portanto, existe uma grande responsabilidade por parte da construtora e dos técnicos em preservar a segurança da população residente. Em meio aos barracos, aos poucos se observa a mudança do cenário, onde a miséria e precariedade das moradias passam a conceder espaço ao surgimento de moradias planejadas e de melhor qualidade.

FIGURA 57 Contraste entre barracos e os novos sobrados
Fonte: PMD (2004)

As primeiras 12 unidades entregues apresentaram após algum tempo problemas em sua estrutura, como trincas e infiltrações de água, o que gerou certa insatisfação pelos moradores, principalmente ao verificar que as demais unidades estavam sendo construídas com uma qualidade melhor. A responsabilidade de solucionar problemas de natureza técnica na execução das unidades permanece a cargo dos técnicos da prefeitura municipal.

3..2.2. Análise quanto ao Produto Habitacional

3..2.2.1. Inserção urbana

Os impactos na paisagem da cidade já podem ser considerados marcantes, principalmente pelo contraste entre o antigo e o novo. O entorno da área de intervenção que é caracterizado por habitações precárias e moradias populares construídas informalmente por autoconstrução, passa a

destacar-se pela existência de um conjunto habitacional planejado e adequadamente implantado e articulado ao meio urbano.

FIGURA 58 Entorno
Fonte: PMD (2004)

FIGURA 59 Entorno
Fonte: PMD (2004)

FIGURA 60 Vista lateral
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 61 Vista lateral
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 62 Vista dos fundos dos blocos
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

3..2.2.2. As unidades habitacionais

Quanto ao partido do projeto que estabeleceu o uso de blocos assobradados de apartamentos, como no caso de tantos outros projetos semelhantes, pode-se questionar a impessoalidade das unidades e falta de adequação às eventuais necessidades diferenciadas de cada família, entretanto, considera-se decisão compreensível em função do espaço restrito para a urbanização da área e acomodação de tantas famílias.

Quanto aos aspectos físicos da obra, apesar de inacabada, pode-se concluir que dentro das possibilidades de ocupação da área, houve a preocupação com preservação de corredores de circulação entre os blocos para insolação e ventilação naturais. A área útil das unidades (39,78 m²) é pode ser considerada reduzida, se comparada à área mínima ideal de 60,00 m² sugerida no FUNAPS.

FIGURA 63 Corredor entre blocos
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 64 Corredor entre blocos
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

3..2.2.3. Apropriação e manutenção do espaço urbano

Quanto à apropriação do espaço urbano, a postura dos moradores deixa clara a satisfação com as novas moradias e os motiva para continuar no propósito de se organizarem ainda mais para que conquistem outros horizontes que os aproxime mais da cidadania.

Para os moradores beneficiados pelo projeto habitacional e seus vizinhos, verifica-se que a antiga favela deixa de ser considerada elemento residual e passa a ser tratada como elemento urbano que integra o bairro.

3..3. Prefeitura de Santo André e o projeto de urbanização da favela Sacadura Cabral;

Apresentação

A favela Sacadura Cabral surgiu no fim da década de 1960 e foi ocupada por famílias de baixa renda numa área de aproximadamente 42.000 m². Estudos apontam que a favela abrigava 780 famílias e apresentava densidade de 853 hab/ha.¹⁵⁰

Entre outros problemas, esta era uma área inundável, sendo que 75% de sua ocupação encontravam-se na Várzea do Ribeirão dos Meninos, ocasionando enchentes em áreas mais baixas sujeitas às inundações, causando o alagamento de algumas moradias.

A favela Sacadura Cabral em 1997 foi escolhida pelo governo municipal e Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP para ser beneficiada pelo Programa de Urbanização Integral.

Entre os critérios envolvidos em sua seleção foram considerados: a organização da comunidade, a situação de risco e de insalubridade e a disponibilização de recursos financeiros.¹⁵¹

¹⁵⁰ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.7.

¹⁵¹ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.7.

FIGURA 65 Favela Sacadura Cabral – Antes da urbanização
Fonte: PMSA

3..3.1. Análise quanto ao Processo de Provisão

3..3.1.1. O planejamento estratégico

Para viabilização da proposta, o núcleo de favela Sacadura Cabral foi dividido em setores e as obras seguiram o cronograma elaborado pela PMSA¹⁵². Foi realizado o levantamento dos problemas mais sérios quanto à falta de infra-estrutura e organizados em relatórios pela PMSA.

FIGURA 66 Antes da urbanização
Fonte: PMSA

¹⁵² DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.8.

FIGURA 67 Antes da urbanização
Fonte: PMSA

FIGURA 68 Antes da urbanização
Fonte: PMSA

FIGURA 69 Antes da urbanização
Fonte: PMSA

Seria muito difícil realizar a remoção de todas as famílias na ocasião da intervenção, desta forma, a permanência da maioria delas se fazia necessária. Do total de moradores, 580 famílias permaneceriam na área, mas 200 precisaram ser removidas para outro local em função do elevado adensamento e da necessidade de iniciar as obras de aterro.

FIGURA 70 Em destaque áreas sujeitas a alagamentos
Fonte: PMSA

FIGURA 71 Mapeamento das construções em madeira e em alvenaria
Fonte: PMSA

O planejamento estratégico baseou-se em levantamentos de dados e mapeamento das informações pela PMSA, o que facilitaria inclusive o esclarecimento das decisões junto à população.

FIGURA 72 Setorização das áreas e planejamento de etapas da obra

Fonte: PMSA

A execução dos serviços de infra-estrutura, como terraplanagem, pavimentação, drenagem, rede de esgotos, instalações elétricas nas vias públicas, entre outros, seria de competência da administração pública por meio de empreiteira contratada.

À prefeitura caberia ainda a construção de 200 unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Prestes Maia, localizado a 600 metros de distância de Sacadura Cabral, para a remoção das 200 famílias e desocupação do setor 01. Os apartamentos teriam área de 41 m², organizados em 5 blocos de edifícios de 5 pavimentos. As demolições incluíam barracos de madeira e casas de alvenaria.

As famílias moradoras dos novos apartamentos teriam a opção de realizar financiamentos e receberiam um subsídio para esta aquisição. Um acordo entre a prefeitura e a população deixou claro que não haveria indenização pela perda das moradias construídas na favela.

A construção do alojamento provisório destinar-se-ia à acomodação de 120 famílias do núcleo para que as obras iniciassem. Foram executados lotes urbanizados, sempre articulando esta etapa com o processo de remoção das famílias e desocupação dos setores.

O passo seguinte seria a reconstrução das moradias, em madeira ou alvenaria, conforme os recursos dos moradores, de forma completa ou evolutiva. O processo decidido entre a prefeitura e a comunidade em função da limitação dos recursos foi a autoconstrução das moradias pela população, prevendo-se a disponibilidade de assessoria técnica.

O desenvolvimento dos projetos das unidades e a orientação da população para a construção do radier a ser executado sobre a área aterrada em regime de mutirão, também seriam de responsabilidade da AT contratada. Em seguida seriam construídos, por empreiteiras contratadas pela PMSA, equipamentos urbanos como praças, unidades de comércio e serviço e um Centro Comunitário.

Todas as decisões foram trabalhadas em assembléias com a participação da população. O entrosamento alcançado entre a administração pública e a comunidade pode ser considerado um dos fatores principais da aceitação da intervenção pela população.

3.3.1.2. Cadastramento das famílias e escolha de áreas

O cadastramento das famílias junto à PMSA foi a primeira ação do governo para que se conhecesse o perfil daquela população. Neste levantamento foram ainda registrados dados da composição familiar, renda, atividade econômica e tipos de construção.

O principal aspecto desta ação foi um acordo realizado entre a PMSA e os moradores que definia que, encerrado o cadastramento, nenhum novo morador que chegasse à área teria qualquer direito assegurado. Foi o primeiro canal de comunicação aberto entre o governo e a comunidade da favela.

*“A participação da população e um governo local comprometido com processos de inclusão social podem elevar o grau de inclusão social da população moradora em núcleos de favela e melhorar substancialmente seu habitat. O projeto de urbanização de favela não é uma ação isolada que busca apenas viabilizar uma intervenção física”.*¹⁵³

A pesquisa apontou para uma heterogeneidade de ocupação das áreas, inexistindo um perfil comum em qualquer um dos setores.¹⁵⁴

O processo de eleição das famílias, sua classificação para cada setor e etapa de remoção, envolveu muito esforço dos técnicos da prefeitura. Para melhor satisfazer a população foram criados espaços democráticos e participativos que permitiram a troca de informações e tomadas de decisão em conjunto¹⁵⁵.

As reuniões passaram a ocorrer por setores da favela. A metodologia utilizada neste processo de discussões incluiu a técnica das tarjetas que eram distribuídas entre os participantes e viabilizavam a comunicação de forma clara.

Um plantão social de dúvidas foi coordenado pelos técnicos do governo local, tendo como objetivo prestar esclarecimentos sobre o projeto e assessorar as trocas. Foi realizado atendimento aos moradores que se enquadravam nos critérios de mudança para os apartamentos do Conjunto Habitacional Prestes Maia e atendimento às famílias que desejavam assinar a Declaração de Troca.

¹⁵³ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.16.

¹⁵⁴ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.7.

¹⁵⁵ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.8.

Para que o projeto das unidades pudesse ser conhecido pela população foram realizadas visitas monitoradas e discussões orientadas para esclarecimento de dúvidas dos moradores. Ainda foram passadas informações sobre como proceder para conservar as construções e equipamentos em boas condições de uso.¹⁵⁶

O próximo passo foram discussões sobre estratégias para as mudanças das famílias da favela para o Conjunto e a distribuição das unidades habitacionais. Nas reuniões também foram discutidos os procedimentos para pagamento do financiamento das unidades e regras para a mudança.¹⁵⁷

A definição do que seria o “Setor 1” baseou-se em questões referentes à execução das obras do aterro e drenagem.

A PMSA chegou a pensar em organizar um “Balcão de Trocas”, onde as famílias que não eram do “Setor 1” e desejavam ir para os apartamentos, pudessem ali se cadastrar, porém no decorrer do processo, os próprios moradores que se conheciam muito bem, viabilizaram e coordenaram as negociações. A solução foi satisfatória para a maioria das famílias e as áreas do setor puderam ser liberadas conforme cronograma de planejamento da obra.

O nível organizativo para tais negociações e evolução de impasses demonstrou-se elevado. *“A população encontrou outras alternativas, estabelecendo por conta própria um Mercado Informal de Trocas”*.¹⁵⁸ Os técnicos da PMSA atuaram como conselheiros das famílias a fim de preservar o respeito e a responsabilidade.

O critério adotado na escolha das 200 famílias que seriam removidas da Favela Sacadura Cabral para o Conjunto Habitacional Prestes Maia foi definido pela administração pública.

¹⁵⁶ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.10.

¹⁵⁷ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.11.

¹⁵⁸ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.12.

A família deveria: possuir renda familiar superior a 2 salários mínimos; estar cadastrada, possuir até 5 membros num mesmo núcleo familiar. As famílias que desenvolvessem atividades geradoras de renda no núcleo, não seriam transferidas para o Conjunto.¹⁵⁹

Em seguida os técnicos discutiram com as famílias que iriam para o conjunto habitacional, aspectos referentes ao convívio nas unidades habitacionais multifamiliares, visto que este convívio coletivo era algo diferente do que estavam acostumados até aquele momento. Cada bloco elegeu um representante da população que seria um líder e interlocutor após a mudança das famílias, promovendo a continuidade da organização comunitária.¹⁶⁰

Foram organizados 5 grupos de famílias, cada um correspondendo a um dos 5 blocos e então, conforme a seqüência do cadastro foram definidas as 40 famílias de cada bloco. Por decisão da população, foi realizado um sorteio que definiria os proprietários das unidades habitacionais.

Desta forma o setor 1 foi desocupado, resultado da remoção de famílias para o conjunto habitacional e de trocas de moradias entre famílias do “Setor 1” com famílias de outros setores. Por exemplo, quando uma família do “Setor 1” desejava permanecer no núcleo e uma família de outro setor desejava ser removida, desde que se enquadrando naqueles critérios definidos pela prefeitura, a troca poderia ocorrer.

No final de 1998, em dez dias ocorreu a mudança das 200 famílias. Neste processo participaram funcionários públicos de diferentes departamentos do governo municipal, a Eletropaulo, empresa privada de transporte e mais de 1.300 habitantes.

Na área da favela Sacadura Cabral, foram demolidas 53 casas de alvenaria e 147 barracos de madeira, nesta etapa inicial.¹⁶¹

¹⁵⁹ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.11.

¹⁶⁰ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.11 e 12.

¹⁶¹ OLIVEIRA & DENALDI, 1999, p.12.

FIGURA 73 Conjunto habitacional Prestes s Maia
Fonte: PMSA

FIGURA 74 Demolição dos barracos e início da mudança das famílias
Fonte: PMSA

FIGURA 75 Demolição dos barracos
Fonte: PMSA

FIGURA 76 Demolição de barracos
Fonte: PMSA

Foram realizadas 80 trocas entre famílias. Desta forma as 200 famílias foram transferidas para o Conjunto Habitacional Prestes Maia e as 80 famílias do “Setor 1” que efetuaram trocas, passaram a morar nas casas das famílias que saíram dos outros setores.

3..3.1.3. O projeto urbanístico e de arquitetura

O projeto urbanístico para a urbanização da favela Sacadura Cabral, previu o parcelamento do solo gerando lotes de área média de 47 m², com dimensões de 5 X 9,5 metros. As vias apresentariam larguras variáveis de 4 a 10 metros. A criação de áreas de lazer e Centro Comunitário foi possível em função da medida de desadensar a área por meio da remoção de famílias para outro local. As áreas de uso comum representariam 21% da total (8.700 m²) e as destinadas aos equipamentos comunitários, 6% (2.353 m²).

Foi elaborado um zoneamento para toda a área urbanizada que determinaria as condições de ocupação dos lotes, quanto ao seu aproveitamento. Desta forma ficaram estabelecidos quais lotes poderiam abrigar construções de 3 pavimentos ou não, sendo que os gabaritos das construções seriam variáveis conforme as dimensões das vias de acesso.

A construção do terceiro pavimento não seria permitida em lotes situados em vias mais estreitas por razões de salubridade das moradias, como garantia de insolação e ventilação adequadas. Desta forma, para os lotes que poderiam ter construções de 3 pavimentos, foram realizados projetos de arquitetura específicos e oferecida orientação técnica para a execução das obras.

Para a PMSA, *“o plano urbanístico mais se assemelha ao projeto de um novo parcelamento, tendo em vista a impossibilidade de preservação da maioria das moradias”*.¹⁶² Em Sacadura Cabral, a Rua Luís de Camões, um

¹⁶² DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.9.

sistema viário principal já existente que corta a área, foi preservada no projeto em função de sua comunicação com outras áreas do tecido urbano.

Entre as principais medidas havia a meta de solucionar o problema das enchentes e para tal foi proposto o alteamento da região inundável por meio da construção de um aterro de aproximadamente 2,40 metros de profundidade.

O próximo passo seria a substituição e renovação das unidades habitacionais do tecido urbano existente por novas casas autoconstruídas.

LEGENDA

- Residencial 02 pavimentos com garagem
- Residencial 02 pavimentos sem garagem
- Uso misto 03 pavimentos
- Uso misto de 01 a 03 pavimentos

FIGURA 77 Mapa de zoneamento

Fonte: PMSA / Edição de imagem: RAMOS, Lélia (2005)

Faceando a principal avenida existente no bairro, que se confrontava com a favela e a fim de se obter uma integração formal entre o novo núcleo urbanizado e o bairro, optou-se pela instituição de uma área de transição urbanística, junto à referida Avenida Prestes Maia.

Para tal efeito, foi proposta uma área de serviços e comércios com frente para a avenida e fundos para a favela e uma via de desaceleração para o acesso de automóveis a este bolsão. Duas praças ainda foram projetadas visando a integração do núcleo ao bairro, seguindo um traçado comum e de fácil reconhecimento como elemento único, apesar de cortadas pela Avenida Prestes Maia. A outra praça situar-se-ia no interior do núcleo, em sua área central próxima ao Centro Comunitário.

FIGURA 78 Centro Comunitário em fase de conclusão da obra
Fonte: PMSA

O projeto previu a destinação de áreas para a construção de 24 unidades de negócios, cada uma com cerca de 24 m², destinadas a atividades econômicas. As unidades foram localizadas estrategicamente, frente à Avenida Prestes Maia, exercendo a função de integradoras socioeconômicas da favela com o bairro e ainda possibilitando oportunidade da população desenvolver seus próprios negócios, próximos às suas moradias e gerando fortalecimento ao núcleo.

Para estabelecer os parâmetros de uso e destinação das unidades de negócio, a PMSA contratou o Instituto Municipal de Ensino Superior – IMES

de São Caetano do Sul. O IMES realizou uma pesquisa sobre os estabelecimentos anteriormente existentes na favela e entorno e sobre as prováveis demandas da favela e bairro.¹⁶³

FIGURA 79 Projeto de implantação
Destaque para as unidades de serviço e comércio
Fonte: PMSA

FIGURA 80 Centro de Negócios e Serviços
Projeto Sacadura Mais Igual
Fonte: PMSA

FIGURA 81 Centro de Negócios e Serviços
Projeto Sacadura Mais Igual
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

¹⁶³ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.14.

3..3.1.4. Os recursos

A obra foi iniciada em 1998 e tinha sua conclusão prevista para 2002. Entretanto, apenas em 2005 a obra estava em sua etapa final. Para a PMSA o atraso pode ser atribuído às alterações de fluxo financeiro de investimento e também decorrente de atrasos na mobilização interna da população nas etapas de remoção e ocupação dos lotes definitivos. Em 2001, 60% da obra encontrava-se concluída, sendo que a área inundável havia sido reduzida a 33% do original e 50% das famílias remanejadas para os apartamentos (200) ou para os lotes urbanizados (181). ¹⁶⁴

Ainda que os valores apresentados tenham sofrido alguma alteração, servem de base para esta investigação. Em 2001 conforme trabalho elaborado pela PMSA o custo total da intervenção, considerando-se obras de infra-estrutura, produção habitacional e equipamentos foi de R\$ 10.470.000,00. Deste montante 20% referem-se às obras de infra-estrutura, sem considerar os custos para aterramento e 45% referem-se à produção habitacional que possibilitou o desadensamento do núcleo com a remoção das famílias para o Conjunto Habitacional Prestes Maia. ¹⁶⁵

¹⁶⁴ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.15.

¹⁶⁵ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.15.

QUADRO 13 CUSTOS DA URBANIZAÇÃO NA FAVELA SACADURA CABRAL¹⁶⁶

INVESTIMENTOS R\$		PMSA	UNIAO EUROPEIA	GOVERNO FEDERAL	SUBTOTAIS R\$
Projetos e consultorias (2,7%)					283.137,50
		272.137,50	11.000,00		
Infra-estrutura (37,06%)					3.880.485,56
	Rede de água	98.847,00			
	Rede de esgotos	679.011,26			
	Drenagem	303.805,60			
	Pavimentação	467.650,40			
	Eletrificação/Iluminação	162.945,00			
	Aterro	2.168.226,30			
Equipamentos urbanos (8,15%)					853.352,00
	Praça/Paisagismo		130.000,00		
	Centro Comunitário		235.000,00		
	Unidades de Serviço e Comércio		488.352,00		
Outros (6,36%)					666.390,11
	Demolições, transporte para remoção/famílias, etc.	274.512,11			
	Construção e manutenção de moradias provisórias	391.878,00			
Melhorias Habitacionais (45,72%)					4.786.637,30
	200 apartamentos no Conjunto Prestes Maia	1.137.099,30		2.443.190,00	
	24 unidades habitacionais		429.648,00		
	Cesta de materiais e concreto p/ fundações	725.700,00	51.000,00		
TOTAL (100%)					10.470.002,47

Fonte¹⁶⁷: Prefeitura Municipal de Santo André

3.3.1.5. As obras

Para a realização do aterro a equipe técnica adotou o procedimento de efetuar uma sobrecarga nesta área a fim de acelerar o processo de consolidação geotécnica. Estimou-se de 30 a 200 dias para o recalque desta terra e possibilidade de início das obras.¹⁶⁸

¹⁶⁶ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.15.¹⁶⁷ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.15.¹⁶⁸ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.10.

Na área aterrada por segurança foi adotada a construção de radier como fundação. A PMSA fornecia o material e a execução da obra ocorria em sistema de mutirão pelos moradores, supervisionados pela AT.

FIGURA 82 Mutirão para construção dos radiers
Fonte: PMSA

FIGURA 83 Mutirão
Fonte: PMSA

FIGURA 84 Mutirão
Fonte: PMSA

A obra em si foi prevista para ocorrer em 5 etapas conforme a desocupação dos setores da favela. Após a desocupação das áreas eram realizadas as obras de aterramento, infra-estrutura e a urbanização dos lotes neste setor. Posteriormente estas áreas eram entregues às famílias para que pudessem iniciar a autoconstrução de suas casas.

Foram construídos no “Setor 1” alojamentos provisórios que viabilizaram a saída total dos moradores dos “Setores 2 e 3” e então as obras de aterramento e infra-estrutura foram iniciadas.

Para o sucesso do planejamento foi essencial um entrosamento e acordo entre as famílias a serem removidas daqui para ali, com a coordenação da prefeitura. Este sincronismo de ações possibilitaria uma obra rápida, com desocupações e autoconstruções provisórias e definitivas, num curto espaço de tempo.

À medida que determinado setor precisava ser urbanizado, outro setor devia ser desocupado e assim as mudanças ocorreram de modo organizado. A definição dos lotes para cada família foi acolhida pela população.

Os lotes destinados aos setores cujo zoneamento permitiria a construção do terceiro pavimento e maior coeficiente de aproveitamento, deveriam ser ocupados por famílias numerosas, famílias compostas por mais de um núcleo familiar ou ainda por aquelas que desenvolviam atividades geradoras de renda no núcleo. Os outros lotes foram determinados junto às demais famílias de forma harmoniosa.

Uma vez que o lote urbanizado era entregue à família, deveria ser iniciada a autoconstrução de sua moradia provisória ou definitiva, o mais breve possível a fim de se evitar o abandono do lote e ocupação indevida, principalmente como área de despejos de lixo e entulhos.

As habitações provisórias eram realizadas em madeira, enquanto as definitivas previam a utilização de alvenaria e materiais mais resistentes. As famílias que não possuem recursos para início imediato da construção, receberiam da PMSA o Kit barraco, uma habitação de caráter provisório que viabilizaria a mudança da família para o lote urbanizado.

FIGURA 85 Kit barraco
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 86 Autoconstrução
Fonte: PMSA (2003)

FIGURA 87 Autoconstrução
Fonte: PMSA (2003)

FIGURA 88 Autoconstrução
Fonte: PMSA (2003)

FIGURA 89 Autoconstrução
Fonte: PMSA (2003)

FIGURA 90 Autoconstrução

Fonte: PMSA (2003)

FIGURA 91 Autoconstrução

Fonte: PMSA (2003)

Para que a favela urbanizada pudesse ser vista não mais como favela e sim como bairro, pela população da cidade, ela deveria elevar a qualidade de sua urbanização. Isto implica em elevar-se a qualidade das construções nestes novos bairros.

A assistência técnica oferecida aos autoconstrutores pode garantir a elevação da qualidade desta produção habitacional, realizada com recursos restritos que não devem, portanto, ser desperdiçados ou empregados erroneamente. Nesse sentido a PMSA forneceu projetos para as unidades habitacionais e contratou assessorias técnicas, a PASSO e a FAU-Uniabc, encarregadas de orientar as famílias na construção das casas.¹⁶⁹

A PMSA ainda desenvolveu 12 projetos passíveis de variações, disponibilizados à população da Sacadura Cabral. As variações referem-se a casas com 2 ou 3 pavimentos, 2, 3 ou 4 dormitórios, com ou sem garagem, com ou sem lavabos, com ou sem varanda, com ou sem espaço para atividades comerciais. A área construída de cada unidade poderia variar de 40 m² a 110 m².¹⁷⁰

Os projetos foram realizados para terrenos de 4,0m X 12m; 4,5m X 10,0m; 5,0m X 10,0m; 5,4m X 9,0m e 5,65m X 8,0m. Foram ainda previstos projetos multifamiliares para duas famílias num mesmo terreno.

¹⁶⁹ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.16.

¹⁷⁰ DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.16.

Foi desenvolvido um projeto destinado à habitação multifamiliar com dois pavimentos, cada qual abrigando uma família. Neste caso o projeto necessitaria um terreno de 4,0m X 12,0m (48m² de área). Esta variedade foi prevista, pois a coabitação era uma realidade na ocupação da favela, porém inadequada quanto à privacidade dos diferentes núcleos familiares. Este projeto previu uma variação entre 3 ou 4 dormitórios conforme as necessidades da família, organizados em 3 pavimentos.

No caso da opção por 3 dormitórios, o pavimento superior contaria com uma sala mais ampla e os dormitórios estariam apenas no primeiro pavimento. Em se optando pela tipologia com 4 dormitórios, no pavimento superior houve a previsão de um dormitório e uma sala menor, encontrando-se no primeiro pavimento os outros 3 dormitórios.

A seguir são apresentadas algumas das variações de plantas-tipo fornecidas pela prefeitura à população.

FIGURA 92 Tipologia com 2 pavimentos para habitação multifamiliar
Pavimento térreo / Tipo A
Fonte: PMSA

FIGURA 93 Tipologia com 2 pavimentos para habitação multifamiliar
Pavimento superior / Tipo A
Fonte: PMSA

FIGURA 94 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e 3 dormitórios
Pavimento térreo / Tipo B
Fonte: PMSA

FIGURA 95 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e 3 dormitórios
Pavimento superior / Tipo B
Fonte: PMSA

FIGURA 96 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e 3 dormitórios
Primeiro pavimento / Tipo B
Fonte: PMSA

FIGURA 97 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e garagem. Unidades com 3 ou 4 dormitórios. Pavimento térreo / Tipo C
Fonte: PMSA

FIGURA 98 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e garagem. Unidades com 3 dormitórios. Pavimento superior – 1ª opção / Tipo C

Fonte: PMSA

FIGURA 99 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e garagem. Unidades com 4 dormitórios. Pavimento superior – 2ª opção / Tipo C

Fonte: PMSA

FIGURA 100 Tipologia com 3 pavimentos, comércio e garagem. Unidades com 3 ou 4 dormitórios. Pavimento térreo / Tipo D
Fonte: PMSA

3.3.2. Análise quanto ao Produto Habitacional

3.3.2.1. Inserção urbana

Em vistoria à área, em junho de 2005, a impressão foi positiva. O fato de a obra não se encontrar concluída dificulta a noção do todo, porém, em setores onde a maior parte das unidades já haviam sido autoconstruídas, pode-se afirmar que o intuito da estruturação de um novo bairro foi conseguido. As famílias transmitem o sentimento de conquista por finalmente fazerem parte da cidade e viverem em um bairro legalmente reconhecido.

As ruas são largas, permitem o acesso de automóveis, o comércio gera atividades durante o dia, as pessoas se conhecem mais do que antes do processo em função da ampliação das relações sociais durante cada etapa do projeto.

As áreas de convívio amenizam o aspecto de adensamento na área e proporcionam elevação da qualidade do meio urbano para a população. A presença do núcleo comercial como setor do novo bairro também auxilia na formação do conceito de bairro para os que ali vivem e para os que por ali passam.

FIGURA 101 Praça de convívio ao lado do centro de negócios
Frente para a Avenida Prestes Maia
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 102 Áreas verdes e de convivência
Preocupação com a qualidade ambiental do núcleo
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 103 Parque infantil em frente ao centro Comunitário
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 104 Núcleo após urbanização
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 105 Coleta seletiva do lixo
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

A existência de áreas comerciais no pavimento térreo das edificações de uso misto facilita o desenvolvimento das relações sociais entre a vizinhança e gera maior dinâmica ao bairro. As fachadas das casas apresentam uma combinação de materiais que, do ponto de vista da arquitetura como arte, não corresponde aos padrões de beleza sugeridos. O resultado da mistura de cores e diferentes materiais de acabamento ressalta um sentimento de zelo e cuidado dos moradores por suas novas casas e contagia a todos da vizinhança.

**FIGURA 106 Núcleo após urbanização
Uso misto com comércio**

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 107 Núcleo após urbanização

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

3..3.2.2. As unidades habitacionais

O empenho dos técnicos da prefeitura em elaborar diferentes projetos, ainda que não específicos para cada família em função da quantidade de moradores, pode ser considerado positivo. Foram muitas as possibilidades de escolha quanto às características das novas habitações. Poderiam escolher em qual zoneamento se enquadrariam se teriam comércio ou não, garagem ou não, quantos pavimentos, entre outras alternativas.

Na fase de construção da moradia muitos moradores realizaram mudanças na arquitetura que não eram previstas no projeto original. Alguns edificaram inclusive um pavimento a mais do que o permitido pelo zoneamento da área, mas ainda assim, a prefeitura continuou se dispondo a assessorar e orientar a todos que a solicitassem. As vistorias rotineiras realizadas por técnicos da PMSA, além de fiscalizar e identificar problemas mais sérios durante a construção das casas, inibia exageros e audácias dos autoconstrutores quanto à edificação das unidades ou mesmo invasões de terras.

É interessante observar que na região lindeira à Avenida Prestes Maia, foram identificadas algumas casas com um padrão de acabamento que pode ser considerado elevado para o perfil econômico dos moradores de uma antiga favela.

O que se pôde constatar em conversas com os técnicos da prefeitura que acompanharam o processo da urbanização foi o fato de muitos

moradores possuírem economias, apesar da renda informal, mas jamais investiam em seus barracos ou casas precárias, exatamente pela consciência que tinham de que aquela era uma área de invasão e sem regularização fundiária, portanto, sem garantias.

Após a urbanização e regularização da situação, passaram a investir em suas residências e o fenômeno pode ser considerado até mesmo contagiante. Quando um morador executava melhorias em sua unidade, logo outros vizinhos também passavam a realizar investimentos.

FIGURA 108 Melhoria do padrão de qualidade do núcleo após a urbanização

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 109 Destaque para a qualidade de acabamento das casas

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

No entanto alguns lotes já urbanizados que não tiveram sua construção iniciada tornaram-se pontos de acúmulo de lixo, apesar dos esforços dos técnicos da PMSA em conscientizar os moradores quanto a este sério problema.

FIGURA 110 Setor em fase de autoconstrução

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 111 Unidades habitacionais construídas acima no nível da rua para evitar subida de água de chuva

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

3..3.2.3. Apropriação e manutenção do espaço urbano

Até o ano de 2004, das 738 famílias da favela Sacadura Cabral, 319 haviam sido assentadas na área, 200 removidas para o Conjunto Habitacional Prestes Maia III, 24 reassentadas nas unidades habitacionais verticais construídas na área da Sacadura e 195 ainda não haviam sido reassentadas. Neste período 543 famílias foram beneficiadas.¹⁷¹

No todo, o aspecto de conjunto de vizinhança foi conquistado e a preservação do bairro depende de um trabalho coletivo da PMSA e dos moradores.

A integração do núcleo à cidade após a obra depende para a PMSA, *“(...) também do sucesso, ou não, de controlar urbanisticamente áreas como essas, bem como de promover a sua manutenção”*.¹⁷²

Os processos socioeducativos, os ensaios da organização da comunidade podem gerar uma população muito mais apta a exercer sua cidadania e autogerir seu núcleo habitacional, aproximando o núcleo da integração à cidade.

A parceria entre a população e o governo local com gestão descentralizada foi imprescindível na ampliação da qualidade de vida daquelas famílias. A comunidade aprendeu a compreender que a conquista de um novo bairro e moradias dignas é apenas um degrau a ser superado, mas que certamente colabora com sua integração social e urbana.

¹⁷¹ PMSA. Quadro Geral Sacadura Cabral, 2004.

¹⁷² DENALDI, SAMPAIO E GOIS, 2001, p.18.

3.4. Prefeitura de Taboão da Serra e o projeto do reassentamento Jardim Record, Gleba C;

Apresentação

As áreas de favelas do município de Taboão da Serra foram cadastradas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do Município de Taboão da Serra. Foram constatados 32 assentamentos enquadrados como subnormais.

O estudo estimou que 17% da população do município vivam nestas condições. A escolha das áreas que poderiam ser beneficiadas pelo programa habitacional Habitar Brasil BID ocorreu conforme critérios pré-determinados pelo programa e critérios de prioridades definidos pelo grupo técnico da PMTS.

FIGURA 112 Antes da urbanização
Fonte: PMTS

FIGURA 113 Antes da urbanização
Fonte: PMTS

FIGURA 114 Antes da urbanização
Fonte: PMTS

FIGURA 115 Antes da urbanização
Fonte: PMTS

A fase 1 do Programa HBB- Taboão da Serra contemplou 7 diferentes áreas e previu o valor de R\$ 9 milhões em recursos a serem repassados à PMTS.¹⁷³

As áreas deveriam enquadrar-se nos critérios do programa quanto a características sócio-econômicas da população, tempo de implantação dos núcleos de favelas, características físicas dos assentamentos que os conceituam como subnormal e ainda deveriam ser apontadas como prioritárias no setor de intervenção habitacional municipal em função da precariedade das moradias e ausência de infra-estrutura urbana. Uma das exigências do programa para a escolha das áreas era a possibilidade de regularização fundiária até o fim da intervenção.¹⁷⁴

O Programa HBB – Taboão da Serra previa em sua primeira fase, o beneficiamento de 1.843 famílias. Os recursos destinados foram R\$ 11,79 milhões de reais provenientes do governo federal, cuja contrapartida municipal representou R\$ 2,95 milhões de reais.¹⁷⁵

Do perfil da população em todos os núcleos pesquisados, aponta-se para 57% de desempregados ou subempregados, 52,41% da população com média salarial entre 1 e 3 salários mínimos, 50% dos moradores com idade economicamente ativa, 63% com nível de escolaridade inferior ao 1º grau e baixo atendimento institucional das crianças de 0 a 6 anos, sendo que apenas 15% destas apresentavam-se matriculadas em creches.

O programa selecionou as seguintes áreas: Núcleo Irati – R. Irati, Núcleo Trianon – R. Tenente Mª José da Cunha, Acampamento Jd. Record, Núcleo Freitas Júnior, Núcleo Trianon Posto de Saúde, Núcleo Irati junto ao Rio, Núcleo Irati Antena. Para a PMD o conjunto das áreas selecionadas constituem uma poligonal a sofrer intervenções urbanas, em função da ligação espacial urbana entre os núcleos.

¹⁷³ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.7.

¹⁷⁴ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.13.

¹⁷⁵ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.14.

Para a primeira fase do programa existiam duas áreas desocupadas, Jd. Record Gleba C e Parque Antena, que foram destinadas aos reassentamentos necessários e ampliação das opções de lazer das comunidades.

Este estudo de caso abrangerá o projeto de provisão habitacional realizado para a área de reassentamento Jardim Record Gleba C, que encerra uma área de 56.000 m².

Entre as metas a serem alcançadas pela intervenção encontram-se: urbanização integral que envolve a implantação de infra-estrutura necessária na área; regularização fundiária e titulação das propriedades; realização de uma intervenção priorizando o melhor aproveitamento dos recursos e minimizando ações de reassentamentos e remoções; previsão de solução habitacional adequada; recuperação ambiental; desenvolvimento social e de cidadania prevendo a participação da população no processo de urbanização da área escolhida.¹⁷⁶

A área do Jardim Record Gleba C encontrava-se desocupada no momento da formulação das propostas de urbanização de áreas de favelas em Taboão da Serra. O loteamento regularizado pela prefeitura ocuparia uma área de 55.948,21 m² referente às quadras 4, 5, 11 e 12 do loteamento.¹⁷⁷

3..4.1. Análise quanto ao processo de provisão

3..4.1.1. O planejamento estratégico

O projeto de urbanização previu a implantação de lotes individuais urbanizados para abrigar um conjunto habitacional com 294 unidades unifamiliares a serem executadas por empreitada global na área do reassentamento Jardim Record Gleba C e outras 56 unidades a serem construídas na área ocupada pelo Acampamento Jd. Record. As últimas não serão estudadas neste trabalho.¹⁷⁸

¹⁷⁶ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.13.

¹⁷⁷ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.37.

¹⁷⁸ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.26.

Estas unidades seriam ocupadas por moradores removidos dos núcleos Irati, Trianon e a totalidade do acampamento Jd. Record.

FIGURA 116 Implantação das unidades habitacionais e equipamento institucional
Fonte: PMTS

FIGURA 117 Reassentamento de famílias de núcleos urbanizados
Fonte: PMTS (2004)

Para a PMTS a proposta visava garantir moradia adequada e propiciar a inclusão social desta população, por meio da aquisição de moradias dignas. A meta seria o enfrentamento de problemas referentes à pobreza e precariedade ambiental, bem como sua superação.

Entre os principais problemas foram destacados junto à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento: precariedade de acesso à infra-estrutura e serviços; insegurança jurídica; improvisação; risco e insalubridade das habitações; degradação ambiental.¹⁷⁹

Quanto aos aspectos envolvidos no projeto de desenvolvimento social foram elencadas as seguintes ações: mobilização da população para participação no projeto; suporte social às obras, remoções e reassentamentos; educação popular e apoio à organização comunitária; geração de emprego e renda; educação sanitária e ambiental; ação local de redução de vulnerabilidades sociais; avaliação e acompanhamento social pós-implantação do empreendimento.¹⁸⁰ Ao final deste capítulo será possível emitir impressões quanto aos resultados verificados.

3..4.1.2. Cadastramento das famílias e escolha de áreas

A PMTS realizou o cadastramento das famílias das áreas e investigou seu perfil sócio-econômico, as condições das moradias, a existência de organização social dos moradores, entre outros elementos. A partir daí traçou um diagnóstico da área e de sua população a fim de verificar quais elementos importantes deveriam considerar na elaboração dos projetos.

Para que a população fosse devidamente informada das etapas do projeto foi montado um Plantão Social, a fim de circular entre todos as informações necessárias. Foi criada uma Comissão de Representantes da População nas áreas do projeto, a fim de facilitar a comunicação entre estes e a PMTS.

¹⁷⁹ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.28.

¹⁸⁰ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.27.

Ao contrário do perfil das comunidades envolvidas nos projetos anteriormente apresentados para os municípios de Diadema e Santo André, verificou-se um baixo nível ou inexistência de organização comunitária consolidada antes da implantação do projeto, o que traduz em alguns momentos um menor grau de cobrança ou uma cobrança menos eficiente da população junto à prefeitura.

3..4.1.3. O projeto urbanístico e de arquitetura

A possibilidade de reassentar as famílias na área desocupada do Jardim Record Gleba C foi uma alternativa fundamental na concepção do projeto como um todo. Nesta área, portanto, foram iniciadas as obras de construção do conjunto habitacional, visto que não havia impedimentos gerados pela ocupação de moradores. As famílias seriam transferidas para as novas casas à medida que as obras fossem concluídas em cada setor do reassentamento.

Por se tratar de uma obra executada em sua totalidade por meio de empreiteiras houve pouco envolvimento das famílias no processo de execução das obras de reassentamento. O processo de maturação do sonho, satisfação pela conquista de novas moradias e esforço comunitário cotidiano ocorreu de forma menos notória.

Foram definidas as intervenções necessárias para a realização do projeto. Entre elas, a implantação do sistema viário de circulação interna; parcelamento e uso do solo; paisagismo; projetos de infra-estrutura; construção das unidades.

Por se tratar de um projeto pertencente ao programa federal HBB, muitas normas deveriam ser atendidas para a aprovação do recurso, entre elas normas urbanísticas e arquitetônicas. No projeto para a implantação do sistema viário foi prevista a construção de 11 ruas projetadas, com 7 m de largura para o leito carroçável e 1,5 m para os passeios públicos de cada lado da via.

O revestimento previsto foi asfáltico, porém executou-se a pavimentação intertravada com blocos de concreto, que conforme técnicos da PMTS, apresentou custo compatível ao asfalto, porém melhores condições de manutenção e permeabilidade de águas pluviais. Nos passeios públicos foi previsto o plantio de espécies nativas da região.¹⁸¹

No projeto urbanístico foram previstas 10 quadras subdivididas em lotes residenciais distribuídos por toda a gleba. Foram previstos 294 lotes de 75 m² cada. As dimensões de vias e lotes atendeu à legislação de parcelamento de solo para áreas de interesse social do município.¹⁸²

Quanto à infra-estrutura necessária, as redes de água e esgoto seriam implantadas pelo município e operadas pela SABESP. A rede de energia elétrica, implantada e operada pela concessionária municipal. O sistema de drenagem superficial, implantado e mantido pela PMTS. A coleta do lixo doméstico, realizada pela empresa responsável pelo serviço no município.¹⁸³

QUADRO 14 INFRA-ESTRUTURA

Descrição	Unidade	Reassentamento
Abast. de Água	m	2.557,00
Lig. Domiciliar	un	294
Esgot. Sanitário	m	1.886,00
Lig. Domiciliar	un	294
Dren. Pluvial	m	857,00
Sistema Viário	m ²	15.109,92
Lig. Elétricas	un	294

Fonte: PMTS ¹⁸⁴

O projeto elaborado para as unidades habitacionais previa a ampliação das casas por meio da construção de um pavimento superior que acomodaria mais 2 dormitórios e 1 banheiro a serem construídos pelo morador após a entrega da unidade.

O projeto tipo previa a construção de unidades iguais, térreas, com 1 dormitório, sala, cozinha, banheiro, área de serviço. A partir da ampliação a casa passaria a contar com 2 dormitórios, 2 banheiros, sala de estar, sala de

¹⁸¹ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.46.

¹⁸² PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.46.

¹⁸³ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.46.

¹⁸⁴ PMST. Plano Global de Intervenção. 2001. p.48.

jantar, cozinha e área de serviço. A unidade tipo foi chamada pela PMTS de TP3D-G. A área útil da habitação-embrião era de apenas 37,50 m². Após a ampliação passaria a contar com mais 35,15 m² no pavimento superior, totalizando 72,65 m².

FIGURA 118 Tipologia com pavimento térreo
Fonte: PMTS

FIGURA 119 Ampliação Pavimento térreo
Fonte: PMTS

FIGURA 120 Ampliação Pavimento superior
Fonte: PMTS

O projeto previu a construção das unidades em alvenaria armada de bloco cerâmico estrutural de 14 X 19 X 19 cm e 14 X 19 X 39 cm. A laje definida seria executada com placas pré-moldadas, vigas treliçadas de concreto e blocos cerâmicos. As fundações previstas foram sapatas corridas feitas com concreto usinado. A alvenaria de embasamento deveria receber uma pintura betuminosa e impermeabilização.

Para o revestimento externo das unidades foi determinado o uso de resina acrílica sobre o bloco cerâmico. Ainda seria aplicado chapisco nas fachadas laterais e frontal, que seriam pintadas posteriormente com tinta acrílica elástica.

Nas paredes internas foi determinado o uso de emboço desempenado com impermeabilizante em pó a ser aplicado nas áreas molhadas, como cozinha, banheiro e área de serviço. Nas paredes do banheiro deveria ser aplicada resina acrílica sobre os blocos cerâmicos, exceto nas paredes do box. O teto deveria receber uma demão de cal sobre a laje pré-moldada.

Nos pisos da cozinha e banheiro ficou determinada a execução de cimentado liso impermeabilizado. Nos demais ambientes, contra-piso desempenado de concreto de 5 cm de espessura, pronto para receber o piso que seria escolhido e assentado pelos moradores.

As janelas externas foram previstas em metal, enquanto as portas e batentes, em madeira. As casas seriam entregues com lavatório e bacia sanitária nos banheiros, a pia da cozinha em mármore sintético e o tanque na área externa em concreto pré-moldado.

A caixa d'água prevista foi em polietileno e com capacidade para 1.000 litros. A cobertura prevista foi com uso de laje pré-moldada, com vigas treliçadas de concreto e blocos cerâmicos, impermeabilizada.

3..4.1.4. Os recursos

Conforme o quadro de composição de investimentos da PMTS, atualizado em julho de 2005, pode-se ter um noção dos custos por etapas de investimentos na obra de urbanização e provisão habitacional no reassentamento Jardim Redord Gleba C. É importante observar que as obras não encontravam-se concluídas, portanto, os valores estariam sujeitos a atualizações, sendo que a contrapartida municipal acertada com o governo federal no Programa HBB foi de 20% do valor da obra.

O número de famílias beneficiadas no projeto do reassentamento foi elevado de 294 (previsto no Plano Global) para 304, portanto, foi gerada uma contrapartida adicional para a prefeitura municipal.

QUADRO 15 COMPOSIÇÃO DE INVESTIMENTOS

INVESTIMENTO	REPASSE GOVERNO FEDERAL BID 80%	CONTRAPARTIDA PMTS 20%	CONTRAPARTIDA ADICIONAL 2,43% PMTS	SUBTOTAIS R\$	CUSTO POR FAMÍLIA R\$
<i>Terreno</i>		666.473,94		666.473,94	2.192,35
<i>Regularização fundiária</i>					
<i>Elaboração do Projeto</i>		58.700,00		58.700,00	193,09
<i>Infra-estrutura</i>	2.804.115,70			2.804.115,70	9.224,06
<i>Provisão de serviços sociais básicos</i>	424.114,37	203.734,81		627.849,18	573,90
<i>Habitações</i>	2.891.736,68		220.840,28	3.112.576,96	10.238,74
<i>Desenvolvimento Comunitário</i>	131.134,09	63.354,35		194.488,44	639,76
<i>Gerenciamento / Supervisão</i>		154.180,01		154.180,01	507,17
TOTAL EXECUTADO	6.251.100,84	1.146.443,11	220.840,28	7.618.384,23	6.963,79
PORCENTAGEM		15,05%	2,90%		

Quadro de Composição de Investimentos - QCI

Nota: Planilha revisada em 06/07/2005 pela PMTS.

Até esta data conforme a planilha, 75,25% da obra encontrava-se concluída.

Fonte: PMTS.

3.4.1.5. As obras

As obras para a urbanização do loteamento Jardim Record Gleba C e da construção do conjunto habitacional foram executadas por empreiteira contratada pela prefeitura municipal por meio de licitação pública.

O loteamento, por decisão projetual, necessitou um grande movimento de terra, a fim de gerar patamares que acomodassem as unidades habitacionais, razão pela qual, foram realizados grandes muros de arrimo entre setores de unidades implantadas em níveis diferentes de solo. As obras foram iniciadas com a definição do arruamento, demarcação dos lotes, construção das unidades habitacionais, instalação das guias e sarjetas, concretagem de pisos externos e demais serviços previstos.

FIGURA 121 Unidades habitacionais
Início da construção das casas
Fonte: PMTS

FIGURA 122 Unidades habitacionais
Concretagem do piso das casas
Fonte: PMTS

FIGURA 123 Alvenaria armada
Fonte: PMTS

FIGURA 124 Guias e sarjetas
Fonte: PMTS

**FIGURA 125 Unidades habitacionais
Construção das casas**

Fonte: PMTS

**FIGURA 126 Unidades habitacionais
Construção das casas**

Fonte: PMTS

FIGURA 127 Construção de muro de arrimo

Fonte: PMTS

FIGURA 128 Muro de arrimo

Fonte: PMTS

FIGURA 129 Construção do passeio público

Fonte: PMTS

**FIGURA 130 Concretagem do
Passeio público**

Fonte: PMTS

Na área institucional do reassentamento foi prevista a implantação de um equipamento de 2 pavimentos para o atendimento de crianças, com o objetivo de promover diversas atividades culturais e educacionais à população. No térreo foram projetadas as salas de atividades, sanitários,

pátios coberto e descoberto, área de serviço, despensa, vestiário, cozinha, refeitório, hall de acesso, secretaria, direção, lavabo, almoxarifado e sala de reunião. No pavimento superior foram projetadas salas de atividades, lavado e solarium.

FIGURA 131 Equipamento Institucional

Fonte: PMTS

3..4.2. Análise quanto ao Produto Habitacional

3..4.2.1.1. Inserção urbana

FIGURA 132 Urbanização da área de reassentamento Jardim Record, gleba C
Estágio atual da obra em julho de 2005

Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

A área do reassentamento localiza-se numa região relativamente afastada do centro do município. A região de modo geral ainda carece de infra-estrutura urbana e equipamentos coletivos e institucionais.

A opção por uma tipologia de massa num padrão de implantação pouco criativo e que despreza a topografia natural do terreno, provoca na paisagem urbana um aspecto de produção com características similares a alguns modelos de habitação de interesse social executados no país por muito tempo, como a produção do BNH anteriormente citada no *Capítulo 1*.

3..4.2.1.2. As unidades habitacionais

As obras não encontravam-se concluídas na data da última visita em 2005 porém pôde-se observar que algumas unidades entregues e habitadas, após um curto período, já apresentavam comprometimentos construtivos, como trincas e fissuras nas paredes, pontos de infiltração e uma acelerada deterioração.

O projeto previu uma grande movimentação de terra, provocando a necessidade de execução de muros de arrimo e contenções de encostas, entretanto a ocorrência de um trabalho de má qualidade do ponto de vista técnico-construtivo pode ter colaborado para o agravamento de problemas na área de intervenção.

Na figura a seguir verifica-se um espaço desocupado entre as construções. Anteriormente a área havia sido utilizada como superfície de despejos e após o aterramento, compactação do solo e construção das unidades, verificou-se a ocorrência de movimentação de terra, ocasionando o comprometimento de algumas unidades que foram em tempo, demolidas pela prefeitura municipal. A área permanece em estudo geotécnico para que sejam tomadas as decisões corretas quanto à melhor solução para execução das fundações e não comprometimento de novas unidades e da população.

As casas lindeiras que foram desocupadas, foram depredadas e parcialmente danificadas em função do caráter provisório de abandono.

FIGURA 133 Vista da área de demolição de unidades comprometidas antes mesmo do término das obras
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

FIGURA 134 Vista de um setor entregue e já habitado pela população
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

Após a entrega das unidades os moradores foram autorizados pela prefeitura a construir muros baixos ou gradear o alinhamento frontal, desde que permanecessem visíveis, porém, foram verificados alguns casos de fechamento pleno das fachadas e não foi constatada fiscalização por parte do poder público para que as normas fossem respeitadas.

FIGURA 135 Setor já entregue à população
Detalhe de fechamento das entradas das unidades
Fonte: RAMOS, Lélia (2005)

As casas foram projetadas com cobertura em laje plana, porém, num período curto após a entrega das unidades os moradores já enfrentavam problemas de infiltrações. A alternativa encontrada foi negociar com a prefeitura a colocação de telhado com telhas cerâmicas. A prefeitura responsabilizou-se por ceder as telhas e madeiras aos moradores, e estes deveriam se organizar em mutirões para instalação dos telhados. Em razão de esta comunidade apresentar um baixo nível organizativo, todas as medidas que envolvem o conjunto dos moradores, tornam-se mais difíceis de serem executadas.

3..4.2.1.3. Apropriação e manutenção do espaço urbano

Certamente a vida das pessoas que moravam em favelas, morando em barracos precários e insalubres, com a mudança para as novas casas construídas no reassentamento Jardim Record Gleba C, melhorou muito.

Não é propósito deste trabalho fazer críticas às decisões tomadas pelo poder público quanto às definições do projeto habitacional em estudo, mesmo porque todas as impressões trazidas para este trabalho, baseiam-se em informações restritas e proporcionam muitas vezes uma visão parcial da situação. Contudo, considera-se que o produto habitacional resultante dos investimentos desta administração, do ponto de vista construtivo e principalmente social apresenta baixa qualidade e não atende plenamente às necessidades e expectativas daquelas tantas famílias.

Os moradores pouco se organizaram durante o processo de construção das moradias, permaneceram como espectadores de um cenário que por muitas vezes não era o desejado. Não participaram de decisões e pouco conseguiram negociar com a administração pública, ainda que para oferecer ajuda e sua própria força de trabalho. O resultado pode ser considerado insatisfatório enquanto produto habitacional urbano de qualidade.

Não se verifica em função de tantos entraves, uma adequada apropriação do espaço urbano e tão pouco observa-se o surgimento do

sentimento de bairro e vínculo entre os vizinhos. Cada qual apropriou-se apenas de sua unidade habitacional e o conjunto comum, vias públicas, áreas coletivas, permanecem como responsabilidade de preservação apenas da prefeitura, não se tendo gerado qualquer espírito de liderança ou força social dentro daquela comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos projetos habitacionais pesquisados e apresentados no Capítulo 3 permitiu formular algumas impressões acerca da questão da participação popular no processo de produção e aquisição da moradia, quanto à postura do poder público e da própria população.

Voltamos a ressaltar que essa pesquisa foi desenvolvida com projetos em andamento, portanto, passível de impressões imprecisas. No entanto avaliamos que a possibilidade de contato com a população envolvida nos projetos em fases latentes de desenvolvimento nos permite, em contrapartida, obter uma visão muito importante sob o ponto de vista de sua satisfação e postura.

Lembramos ainda que neste trabalho foi adotado como referência o conceito da participação popular apresentado no *Capítulo 2* e abordado como exemplo prático nas experiências habitacionais dos programas FUNAPS Comunitário e das Cooperativas Uruguaias. Nestes casos observamos o envolvimento das comunidades, devidamente organizadas e representadas, em etapas importantes do processo de elaboração das propostas de projetos, gestão de recursos financeiros e humanos, execução da construção das unidades por ajuda - mútua e ainda a apropriação adequada do espaço urbano criado.

De fato, as experiências com programas participativos como o FUNAPS, por exemplo, apontam que embora os resultados alcançados quanto ao produto habitacional decorrente de ações comunitárias organizadas sejam muito bons, certamente o desgaste da administração municipal e da própria comunidade envolvida para que tais projetos obtivessem êxito, não foi pequeno.

Os funcionários da prefeitura que acolheram o programa e os técnicos das assessorias se dispuseram ao trabalho nos finais de semana junto aos moradores, contaram com uma estrutura acomodada aos processos de licitação de empreiteiras e projetistas, e não é possível esquecer vivíamos

um período de absurda desvalorização diária do poder de compra que tornava qualquer cronograma vulnerável. Esse pequeno esboço do quadro de dificuldades já é suficiente para compreender o desgaste ao qual fazemos referência.

Verificou-se um esforço político para que a atuação da prefeitura fosse muito mais marcante a fim de que problemas constantes fossem sanados em tempo e em favor do coletivo. Talvez seja este um esforço ainda não assumido por grande parte das administrações públicas, o que justifica a contínua existência de inúmeros projetos meramente intitulados participativos, mas que não o são de fato.

Por outro lado a população teve que enfrentar os problemas decorrentes da responsabilidade na administração de um volume recursos que não fazia parte do seu cotidiano histórico, a luta pelo poder político nas organizações, as tentativas de cooptação, as necessidade de evoluir simultaneamente sua organização política e sua organização produtiva. Tal situação provocou marcas que permanecem até hoje nos movimentos por habitação.

Como tratamos no *Capítulo 1*, existe a necessidade de um nível especializado na organização dos órgãos públicos no setor habitacional e de um nível elevado na organização da própria população, para que projetos participativos, como mutirões por autogestão, por exemplo, ocorram com tranquilidade e garantias de bons resultados.

Além da vontade política faz-se necessário o adequado aparelhamento e organização dos órgãos administrativos. Ainda verifica-se a importância da criação de uma secretaria ou órgão destinado exclusivamente ao atendimento das questões habitacionais e que conte com o trabalho de profissionais preparados para o enfrentamento de problemas complexos que tangem este universo. As dificuldades a serem superadas são de ordem urbana e social, ou seja, os profissionais devem saber lidar com a cidade e com as pessoas que nela habitam.

O que se observou acerca dos projetos habitacionais expostos no *Capítulo 3* foi uma tendência de postura política inclinada ao afastamento do legítimo processo participativo. Embora as garantias de participação popular sejam asseguradas por lei, verifica-se que o poder público por muitas vezes tem tratado esta questão como conduta burocrática necessária ao invés de fomentar o desenvolvimento da sociedade civil organizada. A população por sua vez, em grande parte dos casos permanece alheia ao problema e acaba por contribuir muito pouco, por meio de sua representação junto ao poder público, com alterações que provoquem mudanças profundas em sua qualidade de vida.

Quanto aos projetos habitacionais abordados neste trabalho, observou-se que para as prefeituras todos os três casos foram enquadrados como projetos habitacionais participativos. De fato, ocorreu a participação da população em diferentes níveis e etapas dos processos, porém em nenhum dos casos, isto pôde ser verificado em moldes similares aos que foram apresentados como conceitos básicos de participação popular, como por exemplo, no caso FUNAPS.

Destes, ainda pode-se mencionar como aquele com o melhor desempenho por parte da administração pública o caso da urbanização da favela Sacadura Cabral em Santo André, onde o enfrentamento das questões habitacionais e tentativa de envolvimento da população no desenvolvimento do processo foi mais explicitado, sendo perceptível uma melhor apropriação urbana após a execução das unidades realizadas através da autoconstrução assistida. Verificou-se que este foi também o caso com melhor nível de organização da comunidade envolvida.

O caso da urbanização da favela do Yamberê em Diadema pode ser classificado como ponto médio entre os casos estudados. Apresentou um nível interessante de organização da comunidade e foi pautado por relações abertas entre a prefeitura e a população quanto às discussões sobre as questões habitacionais. Por outro lado, em função da organização de sua produção, por meio de empreiteiras contratadas pela prefeitura, resultando

na ausência da participação da população na construção das unidades, verificou-se significativo distanciamento dos futuros moradores na apropriação ao espaço urbano construído.

O projeto de reassentamento do Jardim Record em Taboão da Serra foi considerado o de menor importância quanto à questão da participação popular e de piores resultados urbanos e sociais. Neste caso observou-se um canal de diálogo prejudicado entre a população e a prefeitura municipal e praticamente a inexistência de uma comunidade organizada e empenhada em lutar pelos seus interesses, o que implica na omissão do direito garantido de participar e decidir junto à administração pública sobre as questões de interesse comum. A pouca representatividade da comunidade perante a prefeitura certamente dificulta profundamente o desenvolvimento de relações de ajuda – mútua. A postura da prefeitura acerca do projeto urbanístico e de arquitetura das unidades habitacionais remete-se a inúmeros outros projetos de massa desenvolvidos por tantas administrações anteriores no país, como por exemplo, os produtos tão criticados desenvolvidos pelo BNH.

O cenário estudado nos ajuda a compreender a imperiosa necessidade de uma estrutura equilibrada e estável entre o poder público e a população.

Essa estrutura deve ser formada não apenas pelos direitos e deveres assegurados por lei, mas também e principalmente pela convicção da obrigação urgente de construir uma consciência coletiva que convirja para intervenções habitacionais intimamente ligadas com o desenvolvimento urbano.

Trabalhando, sob esse aspecto, as questões políticas, econômicas e de integração social, torna-se possível estabelecer procedimentos que sejam considerados parâmetros mais confiáveis para a relação entre a administração e a população.

BIBLIOGRAFIA

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. **“Agências Reguladoras. Instrumentos do fortalecimento do Estado”**. 2003. www.abar.gov.br.

ABIKO, Alex Kenya. **“Introdução à questão habitacional”**. Texto Técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. EPUSP. São Paulo. 1995.

ABIKO, Alex Kenya; COELHO, Leandro de Oliveira. **“Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda”**. Departamento de Engenharia da Escola Politécnica. Universidade de São Paulo. 2004.

ABOY, Rosa. SCRIPTA. **“La vivienda social en Buenos Aires en la Segunda Posguerra (1946-1955)”**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VII, núm. 146(031), 1 de agosto de 2003.

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo **“Habitação na cidade de São Paulo”**. 2ª edição revisada. Observatório dos Direitos do Cidadão: Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. São Paulo, PÓLIS / PUC – SP. 2002.

BONDUKI, Nabil **“Descentralização da política habitacional e a experiência de São Paulo (1989-1992)”**. IV seminário Ibero-Americano da rede CYTED XIV. C - Tema IV – A inovação Tecnológica na Produção Social da Habitação. Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. [<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/162.pdf>]

BONDUKI, Nabil Georges e ROLNIK, Raquel. **“Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho”**. Programa de estudos e demografia e urbanização PRODEUR. Caderno de estudo e pesquisa 2. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Fundação para pesquisa ambiental. 1979.

BRANDT, Vinícius Caldeira (coordenador); COHN, Amélia; PIERUCCI, Antônio Flávio; BERQUÓ Elza; SADER, Emir; SILVA, Helena Menna Barreto; LIMA, Marcelo O.C.; CAMPANÁRIO, Milton; BONDUKI, Nabil; SINGER, Paull; CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **“São Paulo: trabalhar e viver”**. São Paulo, Comissão Justiça e Paz. Editora Brasiliense. 1989.

CARDOSO, Adauto Lucio. ***“Política habitacional e o novo papel dos governos sub-nacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento”***. Projeto FINEP/HABITARE – edital 04. Tecnologia do ambiente construído. Procedimentos inovadores de gestão habitacional para população de baixa renda. Apoio executor: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Fase. 2001. [versão eletrônica]

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. ***“Cidade de Muros-Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo”***. São Paulo editora 34 Ltda, Edusp, 2000.

CHAVEZ, Daniel. ***“FUCVAM, a história viva. Depoimentos de organização e luta: o cooperativismo habitacional por ajuda mútua no Uruguai”***. FASE – Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional. São Paulo. 1990.

CULLEN, Gordon. ***“Paisagem Urbana”***. Edições 70, LDA. 1983.

DAVIS, Mike. ***“Cidade de Quartzo. Escavando o futuro em los Angeles”***. Scritta Editorial. São Paulo. 1993.

DENALDI, Rosana ***“Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses”***. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2003.

FINKE, Werner; POPP, Frank; SCHALHORN, Konrad e SCHMALSCHEIDT, Hans. ***“Bloques cerrados de viviendas. Edificación en manzanas”***. G.Gili ediciones. México, 1982.

GERSCOVICH, Alicia Silvia. ***“La conservación de la vivienda social: diagnóstico del estado físico, funcional y de gestión en el conjunto habitacional Piedrabuena, en la ciudad de Buenos Aires”***. Programa de Mantenimiento Habitacional. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Argentina. 2003.

HATSUMI, Lilian Nagae. ***“Análise de uma obra arquitetônica. Condomínio Madre de Deus”***. Monografia de Graduação. FAU-USP.2004.

KIRSCHENMANN, Jörg C. & MUSCHALEK, Christian. ***“Diseño de barrios residenciales. Remodelación Y crecimiento de la ciudad”***. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1980.

KIRCHNER, Carlos Augusto Ramos & GRAVA, Paulo Eduardo de. ***"PROMORE – Moradia Popular com Dignidade"***. Engenharia e Desenvolvimento Social. Caderno de Habitação. Sindicato dos engenheiros no Estado de São Paulo, 2003. [www.seesp.org.br]

KOWARICK, Lúcio; SINGER, André; ANT, Clara; ABRAMO, Laís Wendel; CAMPANÁRIO, Milton A; BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel; BAVA, Silvio Caccia & TELLES, Vera da Silva. ***"As lutas sociais e a cidade. São Paulo passado e presente"***. Paz e Terra. 2ª ed. São Paulo, 1994.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. ***"Morfologia Urbana e Desenho da Cidade"***. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. 1989.

LANGENBUCH, Juergen Richard ***"A estruturação da Grande São Paulo – estudo de geografia urbana"***. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro, da Universidade de Campinas. Ministério do Planejamento e coordenação geral. Fundação IBGE. Rio de Janeiro. 1971.

MARICATO, Ermínia (organizadora); OLIVEIRA, Francisco de; SINGER, Paul; BOLAFFI, Gabriel, LEFÈVRE, Rodrigo, ROLNIK, Raquel; BONDUKI, Nabil; FERRACINI, Gerson. ***"A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial"***. Editora Alfa – Omega. São Paulo. 1979.

MARICATO, Ermínia. (Coordenação Wanderley Loconte). ***"Habitação e Cidade"***. Espaço & debate. São Paulo. Atual. 1997

MARTINS, José de Souza. ***"A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais"***. Petrópolis, R.J., editora Vozes, 2002.

NOGUEIRA, Aída Pompeo. ***"O habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social"***. Tese de doutorado. São Paulo, 2003. FAU USP.

ORTECHO, Leonardo Enrique; ORTECHO Cristina Bosio de; PIPA, Julieta Sabagh de (et al). ***"La participación como acción"***. Edicion AVE-CEVE. Área Evaluación. Córdoba, RCA. Argentina. 1989.

PASTERNAK, Suzana & BALTRUSIS, Nelson. ***“Um olhar sobre a habitação em São Paulo”***. Projeto FINEP/HABITARE – edital 04. Tecnologia do ambiente construído. Procedimentos inovadores de gestão habitacional para população de baixa renda. Apoio: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Polis; USP; Fase. 2001. [versão eletrônica]

PROGEST. ***“Procedimentos inovadores de gestão da produção habitacional para a população de baixa renda”***. 2005.

RONCONI, Reginaldo Luiz Nunes ***“Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão. (O programa FUNAPS Comunitário)”***. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos. Departamento de Arquitetura. Universidade de São Paulo. 1995.

ROSSI, Ângela Maria Gabriella. ***“Exemplos de flexibilidade na tipologia habitacional”***. Núcleo de Pesquisa em Construção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. 2000.

ROSSI (b), Ângela Maria Gabriella; BASSALO, José; ANDRADE, Paulo; MELLO, Fabio. ***“Adensamento horizontal como tipologia habitacional e urbana”***. Anais do ENTAC 2004. São Paulo. 2004.

RUBANO, Lizete Maria. ***“Cultura de projeto: Um estudo das idéias e propostas para habitação coletiva”***. Volume I – As idéias. São Paulo. 2001. Tese de doutorado. FAUUSP.

SAETTONE, Maria Andréa. ***“Problemática de la vivienda social em la República Argentina”***. Tese de Doutorado. Universidad de Belgrano. Facultad de Arquitectura Y Urbanismo. Departamento de investigación. 2002. < versão eletrônica > .

SAULE, Nelson Júnior. ***“Marco legal da participação popular no Brasil”***. São Paulo, 2003. < versão eletrônica > .

SERPA, Maria Ângela de Noronha; ARIENTE, Marisa Altomare; BARONE, Rosa Elisa Mirra; NUNES, Sandra Rodrigues. ***“A política habitacional da cidade de São Paulo: O papel da participação popular”***. Universidade de Coimbra. VIII Congresso Luso_Afro_Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal, 2004.

SHERWOOD, Roger. ***“Vivienda: Protótipos del Movimiento Moderno”***. Barcelona, 1983.

SAMPAIO, Maria Ruth & LEMOS, Carlos A.C. ***“Habitação Popular Paulista Autoconstruída”***. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 1978.

TASCHNER, Suzana Pasternak & MAUTNER, Yvone. ***“Habitação da Pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo”***. Programa de estudos em demografia e urbanização PRODEUR. Caderno de estudos e pesquisa 5. São Paulo. FAU USP, 1982.

VILLAÇA, Flávio. ***“Espaço intra-urbano no Brasil”***. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

PREFEITURAS

DIADEMA

PMD. ***“Diretrizes da Política Habitacional”***. Diadema, 2001-2004.

PMD. ***“Habitação cada dia melhor”***. Integração e cidadania. Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema. Ano I – nº 1 – Maio de 1996.

PMD. ***“Habitação cada dia melhor”***. Integração e cidadania. Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema. Ano I – nº 1 – Maio de 1996.

PMD. ***“Diagnóstico sócio-econômico das famílias do núcleo habitacional Yamberê II a serem beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID”***. Elaborado pela Divisão do Trabalho Social da Secretaria de Habitação. 2005.

SANTO ANDRÉ

DENALDI, Rosana; SAMPAIO, Celso Aparecido; GOIS, Walkiria. ***“Urbanização de favelas em Santo André. Intervenções num cenário de***

exclusão social". Fórum América Latina HABITAR 2000. Prefeitura Municipal de Santo André. 2001.

ERVILHA, Telma Fernandes & DENALDI, Rosana. **"Artigo N12 – Programa Melhor Ainda: Requalificação habitacional em núcleos de favela urbanizados mp município de Santo André"**. Secretaria de Inclusão Social e habitação. Prefeitura Municipal de Santo André. 2003.

ERVILHA Telma Fernandes. **"Relatório para FGV – Programa Melhor Ainda"**. Secretaria de Inclusão Social e habitação. Prefeitura Municipal de Santo André. 2003.

OLIVEIRA, Márcia G.G. de & DENALDI, Rosana. **"A participação da população em projetos de remoção: O caso da Favela Sacadura Cabral em Santo André – Brasil"**. Texto publicado pela revista Open House International. Vol. 24. nº 3. Março de 1999.

TABOÃO DA SERRA

PMTS. **"Diagnóstico Regional e Urbano. Relatório de andamento"**. Volume II. São Paulo, Junho, 2003. Prestação de serviços de consultoria para revisão do Plano Diretor e de Regulação Urbanística do Município de Taboão da Serra – SP. Elaboração: Cobrape.

PMTS. **"Programa Habitar Brasil BID. Projeto Habitar Taboão. Urbanização dos assentamentos subnormais Irati, Trianon e Acampamento jardim Record. Plano Global da Intervenção"**. Prefeitura Municipal de Taboão da Serra. São Paulo. Maio de 2001.

EMBU DAS ARTES

PME. **"Relatório das ações executadas pela Pró-Habitação"**. Companhia Pró-habitação da Prefeitura Municipal de Embu das Artes. Período: maio de 2001 a setembro de 2004.

SÃO PAULO

PMSP. **"Programa de mutirões – Cohab/ SP"**. Revista 2004.

FOLHETINS

“A luta dos Quintais e Cortiços da Moóca”. Associação dos Trabalhadores da Região da Moóca, São Paulo, 1989.

“Mutirão e Autogestão”. Associação dos Trabalhadores da Região da Moóca, São Paulo, 1996.

“Jornal do mutirão. Boletim Informativo do Mutirão Madre de Deus”. Edições de julho de 1992 a setembro de 1996.

APOIO ELETRÔNICO

IBGE - www.ibge.gov.br

Banco Federativo – www.federativo.bndes.gov.br

Seade - www.seade.gov.br

Emplasa - www.emplasa.sp.gov.br

www.congressoemfoco.com.br.

www.seesp.org.br

ICONOGRAFIA

Figuras

FIGURA 1	COVIMT 1.....	54
FIGURA 2	COVIMT 1	53
FIGURA 3	COVICENOVA.....	55
FIGURA 4	COVIFOEB.....	59
FIGURA 5	COVISUNCA –ZONA 1	62
FIGURA 6	Cooperativas Uruguaias.....	65
FIGURA 7	Cooperativas Uruguaias	64
FIGURA 8	Cooperativas Uruguaias	65
FIGURA 9	Cooperativas Uruguaias	64
FIGURA 10	Cooperativas Uruguaias	66
FIGURA 11	Cooperativas Uruguaias	65
FIGURA 12	Cooperativas Uruguaias.....	66
FIGURA 13	Cooperativas Uruguaias	65
FIGURA 14	Cooperativas Uruguaias	66
FIGURA 15	Cooperativas Uruguaias	65
FIGURA 16	Cooperativas Uruguaias.....	66
FIGURA 17	Cooperativas Uruguaias	65
FIGURA 18	Madre de Deus – Maquete.....	84
FIGURA 19	Madre de Deus – Aspecto atual da obra.....	83
FIGURA 20	Madre de Deus – Plantas e Cortes do projeto original	85
FIGURA 21	Madre de Deus – Demolição.....	86
FIGURA 22	Madre de Deus – Obra	85
FIGURA 23	Madre de Deus – Obra.....	87
FIGURA 24	Madre de Deus – Obra.....	86
FIGURA 25	Madre de Deus - Fachada atual	87
FIGURA 26	Madre de Deus – Fachada atual	86
FIGURA 27	Madre de Deus – Fachada atual	87
FIGURA 28	Madre de Deus – Fachada atual	86
FIGURA 29	Yamberê II	93
FIGURA 30	Yamberê II.....	94
FIGURA 31	Yamberê II.....	93
FIGURA 32	Yamberê II.....	95
FIGURA 33	Yamberê II.....	94
FIGURA 34	Yamberê II	94
FIGURA 35	Yamberê II	94
FIGURA 36	Yamberê II	95

FIGURA 37	Yamberê II	95
FIGURA 38	Yamberê II – Associação de moradores	97
FIGURA 39	Yamberê II – Planejamento e setorização da área	97
FIGURA 40	Yamberê II – Alojamento provisório construído pela PMD	98
FIGURA 41	Yamberê II – Maquete eletrônica da implantação das unidades	100
FIGURA 42	Yamberê II – Projeto de implantação	101
FIGURA 43	Yamberê II – Projeto de arquitetura	102
FIGURA 44	Yamberê II – Projeto de arquitetura	102
FIGURA 45	Yamberê II – Maquete eletrônica	103
FIGURA 46	Yamberê II – Maquete eletrônica	102
FIGURA 47	Yamberê II – Maquete eletrônica	104
FIGURA 48	Yamberê II – Maquete eletrônica	103
FIGURA 49	Yamberê II – Obra	106
FIGURA 50	Yamberê II – Obra	105
FIGURA 51	Yamberê II – Obra	106
FIGURA 53	Yamberê II – Obra	107
FIGURA 54	Yamberê II – Obra	106
FIGURA 55	Yamberê II – Obra	107
FIGURA 56	Yamberê II – Obra	106
FIGURA 57	Inserção urbana	107
FIGURA 58	Yamberê II – Entorno	109
FIGURA 59	Yamberê II – Entorno	108
FIGURA 60	Yamberê II – Vista lateral	109
FIGURA 61	Yamberê II – Vista lateral	108
FIGURA 62	Yamberê II – Vista dos fundos	108
FIGURA 63	Yamberê II – Corredor	110
FIGURA 64	Yamberê II – Corredor	109
FIGURA 65	Sacadura Cabral – Antes da urbanização	111
FIGURA 66	Sacadura Cabral – Antes da urbanização	111
FIGURA 67	Sacadura Cabral – Antes da urbanização	112
FIGURA 68	Sacadura Cabral – Antes da urbanização	113
FIGURA 69	Sacadura Cabral – Antes da urbanização	112
FIGURA 70	Sacadura Cabral – Áreas sujeitas a alagamentos	113
FIGURA 71	Sacadura Cabral – Mapeamento	113
FIGURA 72	Sacadura Cabral – Setorização	114
FIGURA 73	Sacadura Cabral – Conjunto habitacional Prestes Maia	119
FIGURA 74	Sacadura Cabral – Demolição	119
FIGURA 75	Sacadura Cabral – Demolição	119
FIGURA 76	Sacadura Cabral – Demolição	119

FIGURA 77	Sacadura Cabral – Mapa de zoneamento.....	121
FIGURA 78	Sacadura Cabral – Centro Comunitário.....	122
FIGURA 79	Sacadura Cabral – Projeto de implantação	123
FIGURA 80	Sacadura Cabral – Centro de Negócios.....	124
FIGURA 81	Sacadura Cabral – Centro de Negócios e Serviços	123
FIGURA 82	Sacadura Cabral – Mutirão	126
FIGURA 83	Sacadura Cabral – Mutirão.....	127
FIGURA 84	Sacadura Cabral – Mutirão	126
FIGURA 85	Sacadura Cabral – Kit barraco.....	128
FIGURA 86	Sacadura Cabral – Autoconstrução.....	129
FIGURA 87	Sacadura Cabral – Autoconstrução	128
FIGURA 88	Sacadura Cabral – Autoconstrução.....	129
FIGURA 89	Sacadura Cabral – Autoconstrução.....	128
FIGURA 90	Sacadura Cabral – Autoconstrução.....	130
FIGURA 91	Sacadura Cabral – Autoconstrução.....	129
FIGURA 92	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	130
FIGURA 93	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	131
FIGURA 94	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	131
FIGURA 95	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	131
FIGURA 96	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	132
FIGURA 97	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	132
FIGURA 98	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	133
FIGURA 99	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	133
FIGURA 100	Sacadura Cabral – Projeto de arquitetura	134
FIGURA 101	Sacadura Cabral – Praça de convívio	135
FIGURA 102	Sacadura Cabral – Áreas verdes e de convivência	135
FIGURA 103	Sacadura Cabral – Parque infantil.....	136
FIGURA 104	Sacadura Cabral – Após urbanização.....	137
FIGURA 105	Sacadura Cabral – Coleta seletiva do lixo.....	136
FIGURA 106	Sacadura Cabral – Após urbanização.....	138
FIGURA 107	Sacadura Cabral – Após urbanização	137
FIGURA 108	Sacadura Cabral – Após urbanização	138
FIGURA 109	Sacadura Cabral – Após urbanização	138
FIGURA 110	Sacadura Cabral – Após urbanização.....	139
FIGURA 111	Sacadura Cabral – Após urbanização	138
FIGURA 112	Jardim Record – Antes da urbanização.....	141
FIGURA 113	Jardim Record – Antes da urbanização	140
FIGURA 114	Jardim Record – Antes da urbanização.....	141
FIGURA 115	Jardim Record – Antes da urbanização	140

FIGURA 116	Jardim Record – Implantação	143
FIGURA 117	Jardim Record – Reassentamento	143
FIGURA 118	Jardim Record – Projeto de arquitetura	147
FIGURA 119	Jardim Record – Projeto de arquitetura	148
FIGURA 120	Jardim Record – Projeto de arquitetura	147
FIGURA 121	Jardim Record – Obra	151
FIGURA 122	Jardim Record – Obra	150
FIGURA 123	Jardim Record – Obra	151
FIGURA 124	Jardim Record – Obra	150
FIGURA 125	Jardim Record – Obra	152
FIGURA 126	Jardim Record – Obra	151
FIGURA 127	Jardim Record – Obra	152
FIGURA 128	Jardim Record – Obra	151
FIGURA 129	Jardim Record – Obra	152
FIGURA 130	Jardim Record – Obra	151
FIGURA 131	Jardim Record – Equipamento Institucional	152
FIGURA 132	Jardim Record – Inserção urbana	152
FIGURA 133	Jardim Record – Demolição de unidades comprometidas	154
FIGURA 134	Jardim Record – Após urbanização	154
FIGURA 135	Jardim Record – Após urbanização	154

Quadros

QUADRO 1	Evolução Temporal da desigualdade de renda no Brasil	12
QUADRO 2	Proporção da renda apropriada no Brasil	12
QUADRO 3	Déficit Quantitativo (necessidade de construção de novas moradias) na cidade de São Paulo – Censo 1991	17
QUADRO 4	Situação das moradias na cidade de São Paulo – Censo de 1991	18
QUADRO 5	Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano segundo faixas de renda mensal familiar – 2000	19
QUADRO 6	Distribuição dos municípios que possuem órgão específico e atuam no setor habitacional, segundo as faixas de população.	36
QUADRO 7	Distribuição dos municípios que possuem órgão específico e atuam no setor habitacional, segundo as grandes regiões.	36
QUADRO 8	Distribuição dos municípios que possuem ações ou programas para construção de habitações, segundo as faixas de população	37
QUADRO 9	Desenho participativo e tradicional – FUNAPS	76
QUADRO 10	Distribuição do Financiamento – FUNAPS	80
QUADRO 11	Resumo de investimentos – Madre de Deus	87

QUADRO 12	Custos de urbanização da Favela Yamberê II.....	104
QUADRO 13	Custos da urbanização da favela Sacadura Cabral	125
QUADRO 14	Infra-estrutura – Jardim Record	146
QUADRO 15	Composição de investimentos – Jardim Record.....	149

Anexo 1 - DECRETO-LEI Nº 9.218 DE 1 MAIO DE 1946

Art. 1º A Fundação da Casa Popular (FCP), criada e regida pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, para que atinja as suas finalidades, incumbe:

I – proporcionar aos brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural;

II – financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica ;

III – financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro;

IV – financiar obras urbanísticas, de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas;

V – estudar e classificar os tipos de habitações, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país, bem como o nível médio, econômico ou na escala de riqueza do trabalhador da região:

VI – proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos, que visem o barateamento da construção, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los;

VII – preparar normas, ou cadernos de encargos, de acordo com o resultado desses estudos, para o estabelecimento das condições básicas a que devem satisfazer os planos a serem atendidos pela FCP, tendo em vista, especialmente, a máxima ampliação possível da área social de seus benefícios;

VIII – financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado se tornar indispensável o estímulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou programas de realizações da

IX – estudar, projetar ou organizar planos de construção, de habitações do tipo popular, a serem executadas diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros;

X – cooperar com as Prefeituras dos pequenos municípios, que não disponham de pessoal técnico habilitado quando de todo indispensável, e na medida dos recursos disponíveis da FCP;

XI – realizar todas as operações que digam respeito à melhor execução das suas finalidades dentro das atribuições e competência que forem conferidas pela lei.

Parágrafo único. Em casos especiais, poderá a FCP arrendar as habitações que façam parte de seu patrimônio imobiliário.

Art. 2º O patrimônio da Fundação da Casa Popular, além do que está previsto no art. 9º do Decreto-lei número 9.218, de 1 de Maio de 1946 fica constituído pelos seguintes bens e direitos:

I – a contribuição criada pelo presente Decreto-lei;

II – todo o material permanente utilizado pelas Comissões de Eficiência, extintas pelo Decreto-lei nº 9.503, de 23 de Julho de 1946, de acordo com os respectivos balanços ou inventários;

Art. 3º Fica criada, como fonte da receita da FCP, a contribuição obrigatória de 1% (um por cento) sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que seja a forma jurídica da aquisição, cobrada juntamente com o imposto, de transmissão, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) .

Parágrafo único. O órgão arrecadador responsável recolherá, mensalmente, à disposição da FCP, no Banco do Brasil S. A., o produto da arrecadação.

Art. 4º A FCP, inicialmente e de preferência, atuará nas diversas regiões municipais, por intermédio da prefeitura local.

Art. 5º O Superintendente entender-se-á diretamente com os Prefeitos municipais, no sentido de conhecer as reais necessidades do município, em reação aos encargos da FCP.

Parágrafo único. Para esse fim, o Prefeito, ou pessoa a quem, administrativamente, houver incumbido de representá-lo nesse ato, assinará na sede da FCP, juntamente com o Superintendente, um termo ou ficha de inscrição, que valerá desde logo, como compromisso de colaboração da Prefeitura, na obra da Fundação da Casa Popular.

Art. 6º No estudo dos seus planos ou programas de aplicação de recursos, a FCP deverá atender não só as reais necessidades de cada região como também às suas condições econômicas, nível médio do poder aquisitivo do trabalhador, valor da obra como fomento à economia local e outros aspectos do complexo social – econômico, objetivando a equitativa distribuição daqueles recursos.

Art. 7º Os Conselhos Regionais da FCP, que deverão constituir-se, nos municípios, junto às respectivas Prefeituras, obedecerão às instruções específicas pelo Conselho Central da Fundação.

Art. 8º A aquisição da residência pelo interessado, obedecidas as determinações do Decreto-lei nº 9.218, de 1946, deverá atender ainda, a normas especiais, expedidas pelo Conselho Central.

Art. 9º As prestações mensais para amortização de débitos dos trabalhadores ou servidores à FCP serão consignadas para desconto em folha de pagamento da empresa ou repartição onde servirem. A consignação não ultrapassará a percentagem que for aprovada pelo Conselho Central.

Art. 10. O Superintendente da FCP é membro nato do Conselho Central e presidente do Conselho Técnico da Fundação, que se constituirão, de acordo com o que for estabelecido no Regimento.

Art. 11. Os serviços da FCP são considerados públicos federais, ficando em consequência os seus bens e atos isentos de todos os impostos ou contribuições federais, estaduais e municipais.

Art. 12. A FCP não ficará obrigada às posturas municipais, no que concerne ao loteamento e às características da habitação.

Art. 13. Ficam expressamente revogados a alínea d e o parágrafo único, do art. 9º, do Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946.

Art. 14. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, salvo quanto à contribuição de que trata o art. 3º, cuja cobrança será iniciada 80 dias depois.

Art. 15. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 6 de Setembro de 1946, 125º Independência e 58º da República.

EURICO G. DUTRA.

Octacilio Negrão de Lima.

Gastão Vidigal.

Anexo 2 - Carta enviada à Prefeitura Municipal de São Paulo pelos moradores do quintal da Rua Madre de Deus.

À SRA. PREFEITA DE SÃO PAULO
LUIZA ERUNDINA

Nós moradores do quintal da Rua Madre de Deus, 769, na Mooca, estamos em grande sofrimento e ameaçados de morte. Somos 54 famílias, 240 pessoas, das quais 98 crianças.

Quando chove, ninguém dorme, só tirando água de dentro dos quartos. Só temos 2 banheiros funcionando, e mesmo assim sem descarga. Chuveiro, só cano de água fria. Quando...

Nas últimas semanas quis proibir as reuniões que fazemos no quintal, proibir a entrada de pessoas que apoiam nossa luta,

O que fizemos até agora.-

Há muitos anos que lutamos por melhores condições de moradia. Resistimos a alguns despejos, conseguimos impedir alguns aumentos de aluguel fora da lei, lutamos pela taxa mínima de água e luz. Alguns de nós participaram da ocupação da FABES-Mooca em 1985 reivindicando terra e material de construção. Muitos participaram da ocupação do Jd. Colorado em 1987, e continuamos na luta.

Dentro do quintal, na tentativa de buscar uma saída para a situação, procuramos descobrir e negociar com o proprietário, Sr. José Tchakmakian, propondo que ele fizesse contrato direto de aluguel com os moradores. Ele não quis acordo. Fomos à Administração Regional da Mooca e solicitamos a fiscalização. Dona Diana e Paulo, na presença do proprietário se comprometeram a realizar no prazo de um mês o mínimo de melhorias que a Regional havia solicitado. O mês já se passou e praticamente nada foi feito. Até a luz foi cortada várias vezes.

O que queremos.-

Diante de tudo isso, queremos bastante e, após muitas reuniões, resolvemos procurar uma solução definitiva. Por isso, nossa proposta à Prefeitura de São Paulo:

1. A imediata desapropriação por interesse social do quintal
2. Reconstrução do imóvel de acordo, de maneira a oferecer condições decentes de moradia
3. Transferência da propriedade aos moradores, com financiamento da terra e material de construção pelo FUNAI
4. Transferência provisória das famílias para outras locais, durante o período de reconstrução.

Nossa proposta poderia servir de experiência e ser aplicada em outros cortiços da cidade. Representaria também a primeira tentativa seria por parte de uma Administração Municipal em resolver um cortiço. Porque, embora a realidade dos cortiços seja o reflexo da habitação mais grave que existe em São Paulo, o que exige a maior atenção do poder, até agora as autoridades sempre nos deixam de lado e não fazem absolutamente nada.

Os mais das 54 crianças que não podem mais continuar ali, estão sendo encaminhadas de imediato, e para evitar que aconteça mais tragédias nos próximos dias, esperamos ser atendidos e mais deprecados por...

São Paulo 2 de junho de 1989

Moradores da Rua Madre de Deus 769

União dos Moradores dos 4 quintais da Mooca