

RUBÉN DARÍO LUCAS NAVARRETE

**AUTOGESTÃO DAS COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL: OS MODELOS SOLIDÁRIOS COMO
ALTERNATIVA DE PRODUÇÃO DE MORADIAS E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Política Social do curso de Serviço Social do Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais da Universidade Católica de Pelotas como requisito a obtenção do título de mestre na linha de pesquisa de Desenvolvimento, Território e trabalho Social.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cruz.

Pelotas

2008

RELAÇÃO DE SIGLAS

ABCD	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema
AC	Associação Comunitária de São Bernardo do Campo
ACC	Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo
ACCM	Associação de Construção Comunitária de São Bernardo do Campo
ABC	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano
BNH	Banco Nacional da Habitação
BHU	Banco Hipotecário del Uruguay
CAAP	Centro de Assessoria a Autogestão Popular
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CCU	Centro Cooperativista Uruguaio
CDH	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para America Latina
CIDE	Comición de Inversiones y Desarrollo Económico
COHAB	Companhia de Habitacionais
CMN	Conselho Monetário Nacional
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
DAUP	Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários.
DF	Distrito Federal
DHAB	Departamento de Produção Habitacional
DICT	Departamento Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica.
EH	Equipe de Habitação
FAF	Fundos de Aplicação Financeira
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAR	Fundo Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FECovi	Federación de Cooperativas de Vivienda
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –
FNMP	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNMP	Fundo Nacional de Moradia Popular
FUCVAM	Federación Unificada de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
HIC	Habitat International Coalition
I.A.T.	Instituto de Asistencia Técnica
IES	Iniciativa de Economia Solidária
ICMS	Imposto à Circulação de Mercadorias
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBI	Produto Bruto Interno
PCS	Programa Crédito Solidário
PLHIS	Plano Local de Habitação Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH	Política Nacional de Habitação
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROHAP	Comunidade Programa de Habitação Popular
PSDB	Partido Social Democrata do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
SBC	São Bernardo do Campo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SELVIP	Secretaria Latino-americana de Vivenda Popular
SNH)	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UNESCO	
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar no contexto dos modelos solidários a autogestão de cooperativas habitacionais como forma eficiente de produção de moradias, considerando estas numa visão holística própria do desenvolvimento comunitário integral, o que implica a evolução dinâmica de um grupo humano com coesão e identidade, localizado num espaço específico na perspectiva do melhoramento das suas condições de vida e crescimento cidadão.

Partindo de uma análise dos fatores determinantes na configuração urbana, destacando o papel do Estado de privilegiar as infra-estruturas em função do capital, veremos como a superestrutura cultural se relaciona com aquela base econômica tentando atenuar os conflitos sociais além de viabilizar essas formas solidárias no espírito individualista pós-moderno. A partir deste contexto teórico poderemos inserir essas formas específicas do urbano e os problemas habitacionais decorrentes no Brasil, passando pela descrição dos sintomas dos processos de decadência do modelo neoliberal e a emergência das iniciativas solidárias e autogestionárias para avaliar seu potencial na direção do desenvolvimento das novas políticas sociais de habitação no país a partir da contribuição da experiência uruguaia.

Palavras-chave:

Autogestão – Cooperativas – Habitação

ABSTRACT

This work has because of claiming objective in the context of the supportive models the automanagement of housing cooperatives like the efficient form of production of dwellings, considering these in a vision holistic own of the communitarian integral development, which implicates the dynamic evolution of a human group with cohesion and identity, when citizen was located in a specific space in the perspective of the improvement of his conditions of life and growth.

Leaving from an analysis of the determinative factors in the urbane configuration, detaching the paper of the State of privileging the infrastructures in function of the capital, we will see how if it connects with that economical base I when these supportive forms to reduce the social conflicts besides to make possible in the individualist spirit powders moderate the cultural superstructure.

From this theoretical context we will be able to insert these specific forms of the urbane one and the housing resulting problems in Brazil, passing by the description of the symptoms of the processes of decadence of the model neoliberal and the emergence of the supportive initiatives and automanagement to value his potential at the direction of the development of the new social politics of dwelling at the country from the contribution of the Uruguayan experience.

Keywords:

Automanagement – Cooperatives - Housing

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Aspecto do centro da cidade nos fins de semana	29
Figura 2: O espaço público originariamente destinado à praça	51
Figura 3: Os espaços públicos não tem as mínimas condições de induzir ou promover uma vida comunitária mais rica.....	51
Figura 4: O espaço público destinado a uma praça como equipamento polifuncional	52
Figura 5: A casa de “material”.	58
Figura 6: A família inteira se envolve na construção da casa.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 A BASE ECONÔMICA NA DETERMINAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	22
1.1 O ESTADO, AGENTE DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO EM FUNÇÃO DA ESTRUTURA ECONÔMICA: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM RELAÇÃO AO PAPEL DO ESTADO	22
1.2 AS POLÍTICAS URBANAS COMO FORMA DE ATENUAR OS CONFLITOS DE INTERESSES.....	26
1.3 DETERMINANTES CULTURAIS: A SUPERESTRUTURA COMO FORMA DE VIDA EM RELAÇÃO A SUA BASE ECONÔMICA	32
1.3.1 A Modernidade e a herança Iluminista	32
1.3.2 A Pós-modernidade e seus pressupostos	34
1.3.3 Arquitetura e Urbanismo	35
1.3.4 Aspectos da base econômica em relação à superestrutura	37
1.3.5 A experiência do espaço e do tempo	39
1.3.6 Efeitos e consequências.....	42
2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO URUGUAI	44
2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	44
2.1.1 AS FORMAS ESPECÍFICAS DO URBANO E O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL: DO MODELO AGRO-EXPORTADOR AO URBANO-INDUSTRIAL	45
2.1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL COMO ESTRATEGIA LEGITIMADORA DO PROCESSO MILITAR	53
2.1.3 A HABITAÇÃO SEGUNDO O MODELO DA LÓGICA EMPRESARIAL.....	56
2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO URUGUAI: uma breve contextualização.....	60
3 AUTOGESTÃO, ECONOMIA SOLIDÁRIA E HABITAÇÃO	65
3.1 A DIMENSÃO SOCIO-ECONÔMICA: ECONOMIA SOLIDÁRIA E AUTOGESTÃO	65
3.1.1 OS PRINCÍPIOS DOMINANTES DA ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	69
3.1.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E CAPITAL SOCIAL.....	73
3.1.2.1 Descentralização e desenvolvimento local.....	75
3.1.2.2 Capital social	77
3.1.2.3 Apoio e incentivo ao capital social	80
3.1.2.4 As perspectivas do Capital Social como insumo da Economia Solidária e a auto-gestão habitacional	81
3.2 AUTOGESTÃO DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS: A EXPERIÊNCIA URUGUAIA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL	83
3.2.1 AUTOGESTÃO NA HABITAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA EXPERIÊNCIA URUGUAIA.....	84
3.2.1.1 Tipologias, modos de funcionamento e organização das cooperativas habitacionais	85
3.2.1.2 As federações de cooperativas.....	86
3.2.1.3 Os Institutos de Assistência Técnica (I.A.T)	86

3.2.2 AUTOGESTÃO DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O PIONEIRISMO DA EXPERIÊNCIA DA GRANDE SÃO PAULO	89
3.2.2.1 O primeiro projeto piloto de mutirão autogestionário: “Vila Comunitária”	91
3.2.2.2 O processo.....	93
3.2.2.3 A organização do grupo promotor.....	94
3.2.2.4 O acesso à terra	95
3.2.2.5 Os projetos técnicos	95
3.2.2.6 A ampliação das iniciativas de autogestão: a parceria da Equipe Técnica com a UMM	96
 4 POLÍTICAS PÚBLICAS E EXPERIÊNCIAS RECENTES DE AUTOGESTÃO	100
4.1. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E O MOMENTO ATUAL	100
4.1.1 O MODELO AUTOGESTIONÁRIO COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA E SUA EXPANSÃO.....	102
4.1.2 O Funaps-Comunitario (Prefeitura de São Paulo - Gestão Erundina-PT 89-92)	103
4.1.3 O Programa Paulista de mutirão e autogestão (Governo do Estado de São Paulo- CDHU- Gestão Covas - PSDB 95-98, 99-2002)	104
4.1.4 PAC: Programa de aceleração do Crescimento	105
4.1.5 Política Nacional de Habitação – PNH.....	107
4.1.5.1 O Sistema Nacional de Habitação.....	107
4.1.5.2 Plano Nacional de Habitação – PlanHab	109
4.1.5.3 PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social.....	110
4.1.6 O SNHIS/FNHIS.....	111
4.1.7 Fundo de Desenvolvimento Social – FDS	112
4.2 A EXPANSÃO DA PROPOSTA.....	118
4.2.1 A Situação no Brasil.....	119
4.2.2 Na America Latina.....	120
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139
 ANEXOS	145

INTRODUÇÃO

A urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado. O urbano aparece como um elemento chave, refletindo essa divisão social do trabalho em função da eficiência dos processos produtivos. No Estado capitalista, o desenvolvimento espacial remete a um corte ideológico, enquadrando-o dentro das políticas econômicas e sociais. O urbano passa, assim, a ser apenas um acessório do objetivo da acumulação de capital. O fundamento político do desenvolvimento espacial reflete a relação imediata entre a propriedade dos meios de produção e o produtor direto, ou seja, em referência à qualidade entre espaços das classes dominantes e as classes subordinadas. A dominação da classe capitalista sobre o aparelho do Estado aparece como uma invariante estrutural do modo de produção capitalista, que determina as variações das formas organizacionais no espaço-tempo.

É parte deste trabalho a distinção entre elementos permanentes e contingentes que se fazem presentes na reprodução do espaço urbano, distinção que destaca as pautas estruturais da configuração das cidades e que basicamente estão presentes como resultado do sistema de produção. Sobre uma mesma base econômica e sobre inúmeras condições empíricas diferentes, reproduz-se um modelo que apresenta sempre características permanentes.

Toda atividade humana, entendida como um desejo ou uma necessidade, precisa de um espaço como suporte físico na contrapartida de sua satisfação. Habitar um espaço como forma de reprodução da vida, corresponde à ocupação geográfica de um território. Esta ação de se estabelecer num território é realizada por uma população que transforma o ambiente através de diferentes graus de intervenção, caracterizando posteriormente a homogeneidade desse grupo humano expressado através de uma cultura específica que contribui de forma substancial

para sua identidade. Estes grupos humanos portadores de uma cultura própria, e na sua relação dialética com suas condições sócio-econômicas, estabelecem no seu devir formas avançadas de organização, tais como o Estado, seus agentes e suas instituições, cuja própria essência é, ou pelo menos deveria ser, essa população.

As ações e atividades como intervenções na natureza, necessárias para o desenvolvimento desses grupos humanos constituídos como comunidades, também poderão estar caracterizadas pela agressão ou equilíbrio que representem os impactos e resíduos sobre os agentes naturais sejam estes a água, o ar o própria terra o seus bastos ecossistemas ou subsistemas ecológicos.

Considera-se habitação todo equipamento e infra-estrutura que, sobre um território localizado, sustentam, apóiam e promovem atividades de caráter doméstico e cultural, as quais contemplam os aspectos fisiológicos e biológicos quanto à preservação, reprodução e manutenção da espécie humana. A habitação também é responsável pela consolidação da família como componente básico da sociedade, na sua projeção social, através do desenvolvimento cultural para estágios superiores de vida. Colocada a casa nessa perspectiva, ela representa, do ponto de vista semiótico, as aspirações, expectativas e ilusões vivenciadas pelo grupo humano, particularmente pela família.

Dando um enfoque um tanto mais filosófico a esta argumentação em favor da relevância do tema de pesquisa, faz-se a seguinte citação:

numa celebrada palestra, Heidegger questiona-se sobre o sentido de habitar e o de construir. Para começo, referia-se a toda uma família do verbo “bauen” – do alemão - que significa construir e por extensão, cultivar. Também recordava a origem comum entre “bauen” e “bin”, no sentido de “ich bin” – eu sou - , para indicar que “ser” - *enquanto identidade condicionada pela superestrutura* - e “habitar” procedem da mesma noção. No francês tem uma proximidade habitar e possuir, tendo surgido do verbo latino “habitare” que decorre do “habere”. Habitar, dessa forma atinge o ato de ser e possuir; deve por tanto, apontar no sentido particular de identidade daquele que habita um espaço (VIANA, 1991, p.12-25).

Esta conceituação da habitação como estrutura básica do espaço doméstico e identidade, tanto em referência ao individuo que integra uma família quanto ao grupo de indivíduos que compõem essa unidade familiar na sua projeção no próprio bairro e por extensão a cidade e também faz parte da mística nacional, constitui o significado e importância do tema deste trabalho. Acreditamos que grande parte das características esquizofrênicas dos diferentes grupos sociais de uma cidade se deve

às condições precárias das formas de viver, das quais as inadequadas ou ausentes estruturas espaciais tem grande responsabilidade.

Neste sentido, a organização classista das sociedades dos países do terceiro mundo, como consequência da desequilibrada distribuição da renda, gera diferenças hierárquicas básicas na qualidade dos espaços urbanos destinados à habitação, e em consequência esta situação vem a se caracterizar por uma ampla exclusão social que não apenas se expressa nas condições materiais da vida, mas também na adoção de formas culturais espúrias que questionam nossas históricas e legítimas formas de vida próprias da nossa identidade nacional.

Nos últimos 30-40 anos, o modelo de produção extensiva – predominantemente mono-cultural, dentre outros fatores – responsável pela expulsão das populações do meio rural, processo conhecido como “êxodo rural”, e, por outro lado, junto aos elementos de atração presentes na cidade, provocam uma incontrolada ocupação dos espaços das periferias das mesmas. Paralelamente, junto ao também descontrolado e negligenciado processo de crescimento vegetativo da população, somam-se a essa realidade as migrações internas, devido ao empobrecimento das camadas médias da população que são compulsoriamente deslocadas aos espaços degradados das periferias. Estes processos históricos tem-se agravado pelos mecanismos de despopulação dos centros urbanos a partir do esvaziamento dos mesmos, despojados das suas tradicionais características funcionais heterogêneas que combinavam e concertavam as atividades comerciais e habitacionais das classes médias que, progressivamente, também se deslocaram para as periferias como consequência das macroeconomias de desindustrialização.

A população do planeta duplica-se a cada 30 anos, fato que determinará o vertiginoso e descontrolado crescimento das cidades, urbanizando de forma precária a maioria dessa população, provocando um acelerado e descontrolado processo de urbanização. O número atual de habitantes vivos é maior que a soma de todas as pessoas falecidas no decorrer da História. (UNESCO, 1988).

O Brasil tem um déficit habitacional calculado em dez milhões de unidades, sendo necessária a construção de 8-10 unidades para cada mil habitantes a fim de dar atendimento progressivo a essa situação. Entretanto, efetivamente, são construídas apenas 1,5 unidades. Há, no entanto, discrepância entre as diferentes fontes de dados quanto ao déficit, finalmente tomando-se aquele que responde mais à realidade, considerando os indicadores de habitabilidade.

A dimensão social do problema habitacional, na faixa de populações de baixa renda, vem-se agravando na medida da insuficiente ou inexistente atenção oficial no que se refere a programas e políticas, que, como tais, apresentem sistemáticas sustentáveis no respectivo setor dos países periféricos, e dos quais o Brasil faz parte. Propositadamente, e dentro de uma postura marcadamente neoliberal, firma-se a política da "não-política" social, quer dizer, da não intervenção do Estado, nem sequer nos problemas sociais, dos quais a falta de moradia faz parte, deixando por conta do surgimento espontâneo das soluções que necessariamente virão pelas "mãos invisíveis" do todo-poderoso mercado.

Em números globais, a realidade latino-americana, no que diz respeito à falta de moradia, apresenta 25% da população que carece totalmente de moradia; 40% não tem acesso a uma moradia dentro dos mínimos padrões de habitabilidade, e 80% não tem um ordenado suficiente para amortização de uma moradia. (UNESCO, 1990)

Da lógica da sobrevivência decorre um secular processo que representa a realidade da maioria dos países periféricos: a autogestão do espaço destinado às atividades domésticas, auto-emprego da casa própria de um grande contingente de famílias que, passando por cima das normas e códigos de higiene oficiais próprios do urbanismo tecnocrático, autoconstroem e autodeterminam os meios físicos necessários para a sobrevivência em condições muito precárias, conformando grandes espaços periféricos urbanos.

As pessoas migram ou porque são expulsas das suas terras através dos compulsórios mecanismos da produção extensiva, ou porque são fortemente atraídas pelas promessas ou esperanças de encontrar uma vida melhor na cidade. No primeiro caso, a pobreza e a desesperança são motivos para deixar o lugar, seja este um pedaço de terra ou uma pequena cidade; no segundo caso, os motivos são mais subjetivos, mas a pobreza continua a ser um deles.

Nomizada, a população rural vem para as cidades, num processo emergente de "desterroamento" que conduz à concomitante perda da cidadania. Esse processo apresenta-se no Brasil a partir dos anos 30 e vem crescendo de forma assustadora. Nesse quadro, qual será a identidade do colono nordestino instalado na cidade de São Paulo? E a do colono de Canguçu na Vila Fraget de Pelotas? Quais seus padrões de vida e formas culturais que condicionam as formas de vida quanto às estruturas físico-espaciais? Onde ficam seus valores, seus gostos,

as suas preferências, a sua visão do mundo e da vida, a sua cultura, e as suas legítimas necessidades não impostas pela ilusão da inclusão criada pelo acesso a certos nichos de mercado?

Esse “desterroamento”, essa perda de raízes de uma fração importante da população mundial, está diretamente vinculado à explosão da cidade, anunciando, talvez, o fim da cidade tradicional – cidade voltada para uma intensa atividade social a partir da Idade Média até o século XIX – trocada por novas formas de vida emergentes que nada tem a ver com as formas tradicionais de convivência. Esse efeito mundial, conhecido por globalização na sua perspectiva cultural, que afeta a cidade de hoje, representa uma forma de “modernização”. Essa modernização gera uma situação de exclusão e segregação espacial, das quais a pobreza representa uma das mais significativas expressões.

A realidade da cidade, como produto desse processo que dá forma a novas configurações do urbano, é o que será analisado num primeiro momento como contextualização deste trabalho, centralizado nas estruturas habitacionais, sua realidade e suas perspectivas.

Também os países do Norte e do Leste, mesmo aqueles considerados dentro dos padrões com altos índices de desenvolvimento, conhecem o fenômeno de “sociedades em duas velocidades”, ou “ritmos”, o que indica a coexistência de dois tipos de civilizações, nas quais uma minoria de ricos – que detém o acesso às tecnologias de ponta – confronta-se com uma maioria crescente de pobres, que correlativamente correspondem a uma sociedade altamente sofisticada em contraste com uma sociedade primitiva, muitas vezes sem luz, sem água, sem esgoto, onde a performance dos automóveis coexiste com precários veículos de tração a sangue utilizados como única fonte de renda expressando toda a “suntuosidade do moderno”, que se “atrapalha” com o primitivo da pobreza. Por mais deplorável que seja essa situação, poderá condicionar um novo urbanismo, com novas identidades, onde são os pobres clandestinos, ilegais, marginais, que constroem cidades inteiras, e constituem os atores de uma transformação social e cultural sem precedentes.

Esses habitantes são, possivelmente, portadores de novas culturas urbanas, cuja evolução só dependerá de novas formas avançadas de democracia através das quais seja possível a participação de forma incisiva e real dos diferentes atores sociais, e, assim, sejam menos caóticas e mais coabitáveis do que hoje. Não depende mais do que de nós mesmos, também, o compromisso de apoiar um

modelo de desenvolvimento que permita a cada pessoa permanecer na sua terra, em sua casa, próxima de suas raízes, condicionando, enfim, formas alternativas de desenvolvimento, em que existam menos perdedores e que haja a oportunidade de discernir, sobre os padrões culturais, os seus valores e significados de qualidade de vida, independentes da ditadura imposta pelos agentes do mercado.

No decorrer de toda a História, os pobres sempre tem criado o seu próprio habitat, suas moradias e suas vilas. Durante milênios, tem “autoconstruído” seus assentamentos, sejam estes rurais ou urbanos, sem considerar as normas oficiais que regem a cidade das elites e das “tecno-burocracias”. Parcelas cada vez mais significativas da população constroem a cidade à base de múltiplos conflitos e à margem dessa legislação que apenas garantem as pautas do capital. Em todas essas experiências, as pessoas percebem que não precisam esperar que as mudanças lhes sejam oferecidas; podem produzi-las através da verdadeira participação no legítimo exercício da cidadania, o que se transforma em ponto central da transformação das democracias burguesas em democracias participativas. Esses grupos de pessoas que procuram um futuro melhor precisam respostas coerentes e concretas por parte da sociedade, no momento certo, intervindo solidariamente, apoiando formas de desenvolvimento regional, sem criar falsas expectativas com discursos obsoletos.

Para atender e entender as demandas de qualidade de vida da sociedade em termos espaciais devemos passar pela redefinição de um novo cenário mundial, condicionado pelo processo da globalização da economia e da própria cultura, a partir do desenvolvimento tecnológico, particularmente dos meios de comunicação e sua responsabilidade na “formação de opinião” e, em consequência, a sua incidência no desenvolvimento da consciência social. Por outro lado, devemos considerar o impacto dos processos próprios da democracia participativa, que, como instrumento da sociedade, funcionam uma relação dialética com uma nova organização do espaço. Essa nova dialética se expressa na conformação de diferentes âmbitos espaciais a diferentes escalas, o que implica variados níveis de intervenção do Estado, com a contrapartida dos diferentes e qualitativamente novos níveis de participação da sociedade civil, o que tem a ver, neste caso, com os movimentos e organizações sociais em relação ao desenvolvimento dos espaços habitacionais.

Politicamente, esses processos refletem as tendências administrativas descentralizadoras acompanhadas pela desconcentração, precisamente, do poder político, resultando numa “municipalização” como âmbito das ações político-espaciais, precisamente, e, aqui, no âmbito do município como referência de escala espacial, que as pessoas tem mais facilidade de interpretar a sua vida política e tomar posicionamento frente a seus problemas no contexto social. Desta forma, estará em pauta a redefinição do conceito de exclusão, em contraposição ao de cidadania, neste caso representado pelo direito da sociedade à moradia no sentido integral, quer dizer, não apenas como o suporte físico para a reprodução biológica, mas também como o meio de reprodução social, potencializadora do desenvolvimento da cidadania, no que concerne ao sentido solidário e de cooperação nos atos da vida comunitária através da participação das decisões que transcendem o destino da própria comunidade.

Dentro dessa nova “hibridação operacional” – entenda-se como gestão interdisciplinar –, a partir do componente social, precisamente na relação dialética com o espaço habitacional, neste trabalho será analisado e descrito como se produz a evolução dos espaços periféricos habitacionais e, principalmente, as soluções emergentes a partir dos processos de autogestão habitacional. Nosso interesse estará centrado na análise nessas formas emergentes de autogestão tomando como forma de partida a análise do auto-emprego da casa própria, que amplos setores da sociedade tem adotado como formas estratégicas de conformar o espaço para sua sobrevivência, substituindo os fracassados caminhos tradicionais de produção, promoção e distribuição de moradias, por parte do Estado, em parceria com os grandes grupos econômicos do setor da construção civil. Neste sentido, o Estado tem-se descompromissado das responsabilidades que lhe compete frente aos problemas sociais, transferido o ônus do problema habitacional à própria população, capitalizando esse fato sob a forma de super exploração em função do acúmulo de capital que frequentemente é direcionado a investimentos que posam favorecer o giro do próprio capital.

Nos últimos 10 –15 anos, a situação tem-se agravado pela falta de atenção do próprio Estado no encaminhamento de qualquer política social dirigida ao problema habitacional. Essa situação tem favorecido ainda mais o objetivo do capital no sentido da “super-acumulação” através de formas superpostas de exploração, as pessoas utilizam o tempo de descanso e lazer para construir as suas casas nos fins

de semana. Em decorrência disso, assiste-se ao surgimento de novos processos, envolvendo novos atores, com novas atribuições que representam diferentes interesses (econômicos, políticos, sociais e técnicos), e respondem a diferentes necessidades (individuais, grupais, biológicas, sociológicas), diferentes direitos (individuais, sociais e difusos), expressando-se, em parte, por novas parcerias entre os diferentes atores sociais, envolvendo de forma interdisciplinar diferentes técnicos atores, particularmente um novo modelo de profissional arquiteto, portador de um profundo compromisso social, em substituição do “arquiteto autor” signatário das obras áureas para as elites, e que monopoliza de forma militarizadora as decisões quanto às necessidades funcionais, estéticas e espaciais destinadas à um abstrato usuário do espaço, definindo-o exclusivamente a partir dos interesses financeiros e das corporações da indústria da construção.

Há aproximadamente três anos, quando começava a realizar o projeto de pesquisa correspondente ao que vem resultar neste trabalho de dissertação, em relação à justificativa do mesmo, fazia referência à falta de tratamento dos problemas habitacionais nos debates entre os candidatos para as eleições nacionais à Presidência da República. Hoje, transcorrido este tempo, e depois de ter assistido a grande parte da gestão do atual governo, a realidade se nos apresenta diferente. Junto ao enfoque social desta administração, temos a oportunidade de assistir ao lançamento de programas financeiros e políticas mais amplas próprias da área da habitação, as quais, em médio prazo, poderemos avaliar de forma mais precisa, não deixando de experimentar certa ansiedade e expectativa de ver os primeiros passos desta grande iniciativa que poderá vir a se constituir num marco histórico e a mudar radicalmente as perspectivas e rumos que neste sentido provocaram estas inovadoras formas de encarar as políticas sociais do país.

É propósito, portanto, deste trabalho, analisar, num quadro regional, as políticas sociais voltadas para a área habitacional considerando a evolução histórica das mesmas no Uruguai e no Brasil, em particular no que diz respeito às alternativas solidárias emergentes a partir da crise do Estado de Bem Estar e da consolidação do modelo neoliberal, numa abordagem específica da Autogestão das Cooperativas Habitacionais.

Dentro da metodologia adotada, o trabalho é estruturado em quatro capítulos. Num primeiro momento, que corresponde ao Capítulo 1, apresentam-se duas vertentes teóricas que dão conta, por um lado, dos aspectos da infra-estrutura

econômica, considerada esta como o suporte material do Estado, e, por outro, a relação desta com a superestrutura institucional daquele, numa espécie de cruzamento ou relação dialética de ambos, considerando o caráter e papel do próprio Estado na determinação do espaço urbano.

Assim, será feita uma análise da base econômica na sua estrutura capitalista, em função do momento histórico específico – denominado capitalismo tardio ou avançado – e seu papel como determinante no tecido urbano. Esse tecido urbano é adaptado como instrumento na busca de resultados específicos aos objetivos do capital. Neste sentido, é inevitável privilegiar o papel do Estado, que, juntamente a outros diversos agentes e instituições, é mediador entre a base como infra-estrutura econômica e a superestrutura cultural na determinação do espaço urbano, quer dizer, entre o modelo central de desenvolvimento e a sociedade. O Estado como conceito será tratado na sua condição histórica, e dentro das configurações que este assume na mediação e regulamentação entre o capital e o trabalho. Será demonstrado que o Estado, no seu papel de agente representativo da superestrutura, tem como principal função a legitimação e manutenção da hegemonia, dando garantias ao processo econômico de manter as suas estruturas, e que estas não sejam abaladas pelos conflitos permanentes – e, em particular, pelas condições de crise econômica latente pela fragilidade do sistema financeiro – que cria essa relação entre o capital e o trabalho.¹

No contexto do capitalismo avançado e a sua relação com a superestrutura, a análise do desenvolvimento do espaço habitacional expressa uma realidade complexa, multifacetada e dinâmica, gerada pela interação recíproca dos diferentes agentes econômicos e da superestrutura.²

A partir desse cruzamento, seguidamente, no Capítulo 2, será feita uma descrição das configurações que adquirem as políticas habitacionais no Brasil para, assim, passar à descrição do contexto em que emergem as iniciativas de auto-

¹ Será considerada a recente crise financeira globalizada a partir da queda das Bolsas dos Estados Unidos, que, junto a outros sintomas próprios da concentração da renda e aumento significativo da pobreza, tem colocado a teologia do mercado numa encruzilhada que compromete a saúde das economias do planeta.

² Costuma-se considerar a vida cultural num plano exterior à estrutura econômica. Com o enfoque metodológico apresentado no trabalho, considera-se que não há diferença entre as atividades especulativas – do capitalismo avançado – e o desenvolvimento igualmente especulativo de valores e instituições culturais, políticas, jurídicas e ideológicas que conformam a superestrutura.

empreendimentos e autogestão de atividades produtivas, neste caso, referido às cooperativas habitacionais no quadro da Economia Solidária.

Num primeiro momento, a realidade brasileira, condicionada pelos elementos teóricos analisados, concretiza-se nas políticas habitacionais adotadas pelo Estado, determinando as configurações urbanas nas áreas periféricas marginadas através dos mecanismos de auto-emprego da casa própria. Precisamente, no Capítulo 2 do trabalho, será analisada essa política habitacional brasileira na perspectiva estrutural do desenvolvimento nacional que consolidou o permanente processo de periferização e favelização.

O Estado tem negligenciado o atendimento responsável do surgimento das favelas com uma postura marcadamente sanitista, com instrumentos de caráter preventivo em programas específicos de saúde pública ou intervenções parciais próximo a períodos eleitorais, evitando o confronto das causas que dão origem às estruturas de marginalização da sociedade. Na perpetuação da doutrina do modelo neoliberal, esta situação apresentava a tendência a consolidar-se, num claro descaso com os problemas sociais daqui derivados, em especial pelas condições precárias e culturalmente promíscuas próprias dessas estruturas domésticas.

Nesta perspectiva, assim analisado o papel do Estado a partir da década dos cinquenta, no século passado, marcou e ficou pautado pela consolidação do chamado Estado de Bem Estar Social (NOGUEIRA, 2002), quando sincronicamente se deflagra o processo de urbanização que acompanhado simultaneamente com a industrialização em resposta ao processo de substituição das importações, condicionam a migração rural e o modelo extensivo de produção agrária. O impacto deste modelo se expressa no deslocamento de grandes massas de pequenos produtores às periferias das cidades, o que configura uma nova estrutura da geografia social da América Latina no que se refere à distribuição da população no território, como uma das causas do processo de favelização, ou marginalização das periferias urbanas, fenômeno próprio do crescimento das cidades do continente. , (BONDUKI,1998),

Na sequência, no Capítulo 3, e a partir da emergência do modelo Neoliberal acompanhado pelos processos de globalização e a crise da economia formal como fenômeno característico deste novo processo histórico da expansão do capitalismo, questiona e atinge o emprego como uma categoria estratégica da inclusão social, e assim a desestruturação do modelo predecessor, baseado no pleno emprego e sua

correlativa regulamentação, que entra em fase terminal, e com ele a crise das Políticas Sociais (HARVEY, 1992).

Neste contexto, os sistemas de financiamentos das Políticas Sociais e sua legitimidade no sentido de dar forma ao modelo desenvolvimentista em contraposição ao modelo de crescimento econômico, vêm no encontro de obstáculos que inviabilizam sua continuidade dentro dos padrões sob a tutela do Estado, que já não suporta as próprias contradições dos processos de legitimação daquele modelo hegemônico da democracia burguesa. (ESPING-ANDERSEN, 1991),

Nestas circunstâncias, e na perpetuação das crises sócio-econômicas, (ARRIGHI, 1998) como resultado da ineficiência do capitalismo tardio, o desemprego se consolida, precisamente, como economia informal, configurando um pacto indesejável da sociedade e o Estado, como alternativa emergente na perspectiva do financiamento do aumento da taxa de lucro como exigência do capital internacional. Este fenômeno define uma situação de precariedade econômico-social a que são submetidas porcentagens significativas da população economicamente ativa. O emprego, como paradigma de uma sociedade em desenvolvimento, transcende as ações transformadoras de recursos em função da sobrevivência e passa a dar sentido subjetivo à existência do “ser” como indivíduo, membro de uma comunidade que, em contrapartida e frente ao problema do desemprego, esvazia o sentido de sua existência, perdendo também o sentido de “aplicação”, de utilidade como ator e sujeito ativo no seu papel na relação com sua comunidade, seja ela na escala da família e da própria sociedade. Num enfoque psicológico, esta situação atinge sua própria identidade e auto-imagem, que, caso contrário, poderia reorientar as sinergias em práticas criativas, criadoras, produtoras e responsáveis da coesão e desenvolvimento social de um grupo humano.

Esta ambiguidade que marca a realidade de grande parte das sociedades civis da região – considerando o território do sul do Brasil e o Uruguai – determina o contexto histórico a partir do qual serão abordas as Políticas Habitacionais como expressão das Políticas Sociais setoriais numa descrição dos caminhos que os diferentes atores sociais tem encontrado para articular as estratégias que permitam atender essa necessidade básica em particular através dos processos denominados autogestionários.

Neste quadro, serão consideradas as determinantes culturais do pós-modernismo e os possíveis conflitos na viabilização dos processos participativos

sustentados nas organizações solidárias como paradigma das estruturas de valores próprios do modelo alternativo que contestam profundamente a cultura do individualismo, sustento paradigmático do neoliberalismo contemporâneo e sua superestrutura pós-moderna correlativa. Assim, será colocada em questão e demonstrada a viabilidade das construções participativas no contexto do individualismo radical, no sentido de uma existência desligada das relações sociais e de compromisso público. O modelo participativo alternativo será apresentado particularmente no caráter humano de suas relações no desafio de se encaixar numa realidade onde o exercício cotidiano do empreendedorismo se consolida em modelos hegemônicos que se transformam em estruturas políticas legitimadas na direção de uma superestrutura cultural e que denominamos Pós-modernismo. (HARVEY, David.); (1992); (JAMESON, Fredrik.) (1997).

A partir desta realidade, será realizada uma análise dos processos de auto-gestão da habitação, na qual as cooperativas de auto-gestão representam as estratégias de economia solidária *(CRUZ, 2006); *(Seminário Iberoamericano de Políticas de Vivienda: “*Vivienda : Derecho o Mercancia; Proceso o Producto*” 2003); *(RAZETO, 1984); (SINGER, 2000), nos modelos de desenvolvimento, neste caso, das estruturas domésticas, considerando a unidade familiar como base das estruturas sociais na perspectiva de um novo projeto cidadão. Será questionada e demonstrada a eficiência dos modelos participativos em comparação as políticas centralizadas próprias do modelo empresarial.

Paralelamente, será abordado o conceito de sustentabilidade social dentro do caráter específico da Economia Solidária (CARACCIOLO-FOTI, 2003), (CORAGGIO, 2003), como fonte conceitual e sustento da orientação dos recursos, considerando em particular as organizações sociais, na direção de novas alternativas de desenvolvimento. Neste caso, os recursos humanos são considerados na pauta da produção de moradias, na perspectiva de uma atividade econômica que tem por finalidade o acesso a um bem que expressa a infra-estrutura estratégica que dá suporte ao desenvolvimento da vida doméstica, responsável pela consolidação da família e a vida comunitária. Assim, esta consolidação e coesão de uma comunidade será a base do desenvolvimento da sociedade e da cidadania, em função do princípio do papel estratégico do trabalho frente ao capital financeiro como premissa e diretriz ética do modelo alternativo que poderá cristalizar uma nova cultura dos

equilíbrios das relações sociais, no sentido mais abrangente das mesmas, incluindo meio ambiente e a gestão dos recursos naturais.

Entretanto, serão consideradas duas categorias fundamentais do trabalho: a autogestão por um lado, como instrumento de materializar o paradigma da participação, e, por outro, as cooperativas, como formas de expressão da economia solidária considerada como estrutura sócio-produtiva emergente a qual será apresentada em contraposição à ineficiência e ao fracasso do modelo empresarial usado apenas na atenção das exigências do mercado.

Nessa análise, também será considerada a experiência das cooperativas habitacionais de autogestão no Uruguai, organizadas na FUCVAM (Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua), abordando a sua origem, as práticas organizativas e sua consolidação como forma alternativa eficiente que atende uma necessidade básica de caráter social. Neste capítulo destinado à economia solidária e sua expressão a través dos processos de autogestão a atenção estará voltada às tecnologias sociais inovadoras, replicáveis ou transferíveis, analisadas sobre a perspectiva de seu potencial de adaptabilidade a novas realidades regionais, na perspectiva da sua reprodução na escala das diferentes estruturas municipais da região. (CORAGGIO, 2003).

Finalizando, o Capítulo 3, será feita uma breve abordagem do emblemático pioneirismo paulista, representado nas ações desenvolvidas pela equipe técnica do Centro de Assessoria a Autogestão Popular (C.A.A.P.), ao meu modo de ver, experiência destacadamente enriquecedora, não apenas pelas suas dimensões qualitativas, mas também pelo fato de ter contribuído de forma substancial, com respostas tecnicamente à altura dos grandes desafios apresentados, acompanhadas com a presença de conteúdos de uma percepção profundamente humana, expressa no acúmulo de esforços, apenas concebidos numa confiança plena no futuro promissor que esta experiência deixou e que, como veremos, criou as condições e embasamentos apropriados assimilados para transformá-la numa concreta política social através do Ministério das Cidades em 2008, assunto a ser destacado no Capítulo 4, como reflexões finais, constituindo a expressão das iniciativas solidárias de autogestão da habitação de interesse social no Brasil.

1 A BASE ECONÔMICA NA DETERMINAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

1.1 O ESTADO, AGENTE DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO EM FUNÇÃO DA ESTRUTURA ECONÔMICA: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM RELAÇÃO AO PAPEL DO ESTADO

Este capítulo parte da hipótese de que a urbanização expressa a divisão social em termos territoriais, refletindo a contradição entre progresso técnico e acumulação de capital. Em outras palavras, as condições gerais da produção na estrutura econômica tem um papel básico na configuração urbana. Esse processo de produção, em função do seu desenvolvimento, particularmente no que diz respeito ao crescimento econômico – acumulação de capital – é altamente dinâmico e necessariamente transforma-se incessantemente.

Em termos urbanos, esse processo de produção se expressa, sobretudo, através da tendência de concentração espacial dos meios de produção, consistindo em uma reprodução das formações sociais. Nesse quadro geral, os meios de circulação do capital – comunicação e transporte – assumem um papel preponderante; junto com a concentração, e respondem pela tendência ao aumento de produtividade. Esse aumento de produtividade, que potencializa o sistema, define a cidade como centro da contradição entre trabalho manual e trabalho intelectual. (LOJKINE, 1981)

A sociedade, como força produtiva do sistema, precisa, para seu desenvolvimento, de equipamentos urbanos de consumo coletivo, que aumentam as despesas – consideradas falsas despesas – em detrimento das taxas de lucro. Tais equipamentos e serviços são classificados como supérfluos para o capital, na medida em que devem atender à sociedade no seu conjunto, incluindo setores carentes, fato que determina a transferência da prestação desses serviços por parte do Estado. Tais serviços se caracterizavam pela não produção de mais-valia, sendo de usos complexos, difusos, dificilmente mensuráveis e de lento giro de capital.

A urbanização é um fenômeno diretamente vinculado ao valor de uso do espaço, para o qual se estabelecem processos de aglomeração, aproximando as operações e concentrando os meios de produção: a própria urbanização torna-se um componente essencial no aumento de produtividade. É a forma mais geral de divisão do território entre campo e cidade, correlativamente ao solo de produção e

ao solo de consumo. Pode-se dizer, segundo uma teoria mais geral da arquitetura, que formas mais avançadas de convivência e desenvolvimento deveriam desestimular esse processo, revertendo-o através de uma maior urbanização do meio rural e uma ruralização da cidade.

Esta divisão materializa a segregação espacial que, por sua vez, reflete a divisão entre trabalho material e trabalho intelectual, conformando as periferias como lugares de reprodução empobrecida da força de trabalho com base na desigual distribuição dos equipamentos e meios de consumo coletivo. Assim, tal configuração da cidade apresenta-se como uma forma particular de despotismo, subordinando a socialização das forças produtivas às exigências do capital. Junto ao processo de globalização, aparece o fenômeno de “autonomização”, quer dizer, a sua independência quanto à localização geográfica, na medida em que isto implique aumento da taxa de lucro. Tal autonomização do capital expressa sua mobilidade em relação às vantagens, conforme se apresentam os espaços regionais, garantindo estabilidade aos investimentos.

O desenvolvimento dos meios de comunicação tem admitido recentemente a possibilidade de mobilidades instantâneas de capital, o que determina uma conexão efêmera entre o capital e a localização espacial, em função das taxas de lucros. Essa tendência provoca o abandono de investimentos de longa duração, como por exemplo, no setor primário (produção). (LOJKINE, 1981)

De acordo com o autor (LOJKINE, 1981), a relação da urbanização e da acumulação do capital se expressa na tendência de diminuir o tempo de produção e o de circulação, determinando o fenômeno de rotação ou giro de capital. Neste quadro vão se conformando as políticas públicas, como forma de intervenção do Estado nos domínios do consumo coletivo, representados pelas estruturas urbanas e regionais.

O modelo de “bem-estar” social que evoluiu dos anos 30, até sua crise no início dos anos 70, atingiu os setores que implicavam “despesas sem retorno”. Hoje, o modelo de produção tenta rentabilizar todas as áreas, excluindo os setores sociais que não tem lugar no mercado. Assim, a cidade evoluiu, apresentando três tipos de segregação:

a) A oposição entre centro e periferia, privilegiando a estrutura centralizada, de forma paralela à renda fundiária;

b) a separação de moradias privilegiadas e populares, localizadas na própria periferia, provocando esvaziamentos nos centros das cidades, que são preenchidos por uma infra-estrutura de serviços que mais atendem às exigências do capital³ ;

c) o esfacelamento, a diferenciação e a atomização das funções urbanas, zoneamento que corresponde às exigências já mencionadas.

Esse quadro apresenta situações conflitantes, em que a presença do Estado se impõe como instrumento de regularização social, de intermediação, de arbítrio em resposta ao caráter social do processo, criando tendências contrárias, no sentido de atenuar os efeitos negativos da segregação espacial que poderiam chegar a criar instabilidade na própria estrutura produtiva. A situação de contradição se expressa na necessidade de desenvolver a socialização das forças produtivas, bem como na subordinação destas ao crescimento econômico. Longe de ser atenuada, essa contradição é confirmada pela seleção de equipamentos de uso coletivo, quando estes existem.

Os próprios agentes jurídicos ideológicos e financeiros exercem a coerção, limitando as ações das coletividades locais.

A alternativa a esse modelo pode ser apreciada nas políticas desenhadas no Plano Diretor de Montevideu e também de Porto Alegre, que, respectivamente, reverterem e decidem sobre uma aplicação orçamentária passível de favorecer os setores mais desatendidos de cada cidade.

Atenuando os efeitos dos processos conflitantes das condições gerais da produção, o Estado sempre se apresenta como a forma mais elaborada e desenvolvida de regular os interesses capitalistas e as necessidades de socialização das forças produtivas.

Nos exemplos acima descritos, o sistema fiscal centralizado cria as garantias para a manutenção da hegemonia do aparato político, que entra em conflito com os governos locais e regionais.

Os planos de urbanismo atuais apresentam-se como práticas jurídicas, num processo descontínuo através do tempo, contemplando apenas a mediação entre os

³ Não podemos deixar de considerar a emergência nos últimos vinte anos dos “guetos” representados pelas centralidades configuradas a partir de equipamentos suntuosos, destinados ao consumo dos condomínios residências das classes altas que se tem deslocado para as periferias que apresentam vantagens comparativas, em particular a presença de estruturas ambientais com valor agregado como forma de privilegiar o mercado imobiliário.

conflitos da lógica técnico-estatal e a lógica dos incorporadores que decidem sobre a aplicação orçamentária das verbas públicas.

Na escala do urbano, a planificação não é mais do que uma intervenção nas relações de produção e circulação, configurando-se como forma de intervenção jurídica sobre as relações de produção, a programação do desenvolvimento e a distribuição dos equipamentos necessários a esta, induzindo os efeitos úteis da concentração e aglomeração.

Na escala do territorial, o planejamento aparece como forma de grandes escolhas e decisões econômicas – macroeconomia –, articulando-as com os planos de urbanismo, tentando persuadir a localização do capital.

Num modelo aproximado a uma espécie de concorrência territorial, os governos municipais preparam e maquiam as suas cidades e regiões, na perspectiva da conquista de capital volátil. A planificação surge, assim, como o domínio da organização espacial das forças produtivas, materiais e humanas. Nem por isso deixa de responder à lógica da segregação através, por exemplo, de uma clara opção urbanística do transporte individual contra os transportes coletivos.

Nesse sentido, os mecanismos de financiamento internacionais liberam o capital para aplicação de uma infra-estrutura que corresponda às exigências do capital multinacional e das diretrizes dos organismos internacionais de financiamento. Grandes capitais são liberados para a criação da infra-estrutura de obras estruturadoras, não acompanhadas por equipamentos coletivos, as quais priorizam o transporte rodoviário em escala regional e o transporte individual na cidade, beneficiando, assim, os grandes setores industriais, energéticos, metalúrgicos e “macro-indústrias”, particularmente a automotriz. Há uma explosão da taxa de motorização, atingindo a irracionalidade de 80 caminhões de grande porte equivalerem a um trem de carga médio e de a mercadoria transportada em 800 caminhões poder ser carregada por uma balsa.

Quando foi mencionada a “despopulação” dos centros, apontou-se o fenômeno de seu esvaziamento, pelo deslocamento do capital produtivo industrial e do capital circulante – improdutivo (consumo supérfluo e financeiro) – que vão tomando conta dos centros das cidades. Essa relação é fundamental na determinação do espaço urbano. A política urbana, por um lado, fica subordinada ao capital industrial, de acordo com os grupos monopolistas. Veja-se, por exemplo, o conflito da Ford em Porto Alegre, complementando a indústria pesada perto dos

centros de transformação, como siderurgias e petroquímicas. Desta maneira, originam-se os parques industriais, em que toda a estrutura de recepção é criada com despesas do capital público, em benefício dos grupos capitalistas. A política urbana fica subordinada ao capital comercial – consumo supérfluo – e financeiro concentrado no centro da cidade, provocando uma urbanização periférica expressada no panorama desértico do centro das cidades nos fins de semana.

A partir dos anos 60, o fenômeno de “periferização” apresenta nos setores privilegiados a localização de grandes centros comerciais, criando também o hábito cultural de ligar o prazer ao consumo, materializando-os em grandes “shoppings comerciais”. Essa forma de desenvolvimento urbano cria grandes conflitos entre o capital local e o capital multinacional, expressos numa divisão entre comerciantes autônomos, capitais locais dos centros das cidades e os grandes capitais da periferia.

Esse fenômeno, que tem origem nos anos 50, caracteriza-se pela eliminação do pequeno capital do centro da cidade, deslocado pelas “galerias comerciais”.

O capital monopolista internacional dos “shoppings comerciais” é apoiado pela política municipal, que agiu como elemento de agravo às contradições das diferentes camadas capitalistas. Hoje, em Montevideu, esses acontecimentos chamam a atenção para o problema, provocando o debate das formas e normas que regulamentem a instalação desses capitais, em função de uma política mais equilibrada, que não force o desaparecimento do pequeno capital e a fonte de emprego que ele representa.

1.2 AS POLÍTICAS URBANAS COMO FORMA DE ATENUAR OS CONFLITOS DE INTERESSES

O Estado, definido pela própria estrutura social, poderia ser interpretado como reflexo do conflito de interesses.

A política urbana tem a cidade como produto. Desta, reflete a gestão política em geral, que corresponde à predominância econômica. O desenvolvimento urbano manifestado desde a infra-estrutura de produção e de circulação, como propriedade e produto social, não entra em relação antagônica com o capital, na medida em que cria as condições para a própria produção e circulação deste.

Entretanto, uma das condições do desenvolvimento capitalista está diretamente relacionada à acumulação e desvalorização do capital, no sentido de que se precisa de um desenvolvimento social da produção, paralelamente a um desenvolvimento das forças de trabalho, o que implica o investimento em “despesas de consumo” (infra-estrutura e equipamentos de consumo coletivo).

Surge, assim, uma contradição: em decorrência dessa realidade, verifica-se a tendência à baixa da taxa de lucros – pelo investimento em bens duráveis e de lento giro de capital. Entretanto, o processo capitalista sempre gera respostas a uma sobre-acumulação durável, e, nessa situação, o Estado aparece como regulador, através das diferentes políticas que levam a novas estruturas capitalistas, dentro de um sistema de flexibilização que sempre responde pela concentração da renda e aumento da taxa de lucro. Essa regulação flexibiliza políticas sociais adaptadas a reivindicações das classes dominadas. Tais políticas são elaboradas em diferentes escalas, nos órgãos representativos locais e do Estado central, definindo duas áreas de poder e de decisões. (LOJKINE, 1981)

O Estado central marca os lineamentos sempre de acordo com o modelo central de desenvolvimento que responde a uma macro-política econômica. Isso se dá na política fundiária, como uma forma de comprometimento de subordinação ao capital monopolista em relação à pequena e à média propriedade. Nas áreas rurais, a produção extensiva, levada adiante por grupos econômicos dominantes, produz uma queda importante nas populações rurais, tendo efeitos nas áreas urbanas sob a forma de especulação fundiária.

Dessa situação decorre uma política de municipalização dos solos, para um efetivo controle urbano; como alternativa de regular os problemas fundiários na cidade, tenta-se criar bancos de terras sob o domínio público. Como efeito, tem-se uma política seletiva, definindo distritos urbanos em relação ao poder de decisão. Em consequência disso, aparecem tensões quanto à transferência de competências em termos territoriais, cedendo os mecanismos de controle, em última instância, ao governo central. Em resumo, essa transferência de competências corresponde ao modelo centralizado, que define as políticas em função do “macro-modelo” econômico.

Apesar de existir um controle hierárquico das decisões centralizadas, há também a possibilidade de um urbanismo “anti-segregacional”, a exemplo de Montevideu e Porto Alegre, sob a perspectiva de uma reorientação das linhas de

desenvolvimento, incidindo sobre as decisões relativas a investimentos e distribuição do equipamento nas áreas urbanas carentes. No caso de Montevideu, existe uma clara política de reversão do processo de despovoação do centro, em função da reabilitação do mesmo através da estratégia de localização das funções de habitação e o efeito multiplicador que estas tem quanto à inserção de atividades de caráter social. Estas atividades tem a função de reabilitar os espaços centrais.

No fundo, esse fato marca a contestação do modelo central de desenvolvimento por uma nova “contra-hegemonia” das classes dominadas através da organização civil articulada em programas políticos. Essa nova contra-hegemonia é portadora de um novo sistema de valores, e num quadro de novo consenso. Este novo consenso, a partir da organização civil, representa as formas das novas democracias, que propõem mecanismos participativos mais profundos, ao contrário da democracia neoliberal que reduz a participação apenas ao processo eleitoral, com programas contestatórios superficiais, e apenas de caráter reformista (SILVA, 1992).

A hegemonia corresponde às formas políticas e ideológicas da classe dominante, tanto nas representações quanto nas condutas. Portanto, essa “contra-hegemonia” se refere à criação de uma nova cultura por força das inovações conceituais e linguísticas, como expressões de uma nova concepção de mundo. Neste ponto é só esta perspectiva que centraliza o desenvolvimento deste trabalho, ou seja, a relação histórica que tem as duas instâncias da infra-estrutura, representada neste caso pela cidade e as suas formas habitacionais e a superestrutura, que compreende as formas culturais de habitá-la; constituindo, ambas, duas instâncias do mesmo processo que se opõe dialeticamente, mantendo uma estreita dependência.

“Neste conjunto complexo e contraditório, a infra-estrutura corresponde à base econômica da sociedade, suas forças materiais, seu conteúdo, enquanto a superestrutura corresponde à ideologia, à visão global do mundo”. (SILVA, 1992, p. 37)

Estas lutas urbanas – de controle de hegemonia e de busca de modelos alternativos – não são marginais, afastadas da política social global e fora da visão das estruturas e causas que produzem os conflitos. Esses conflitos dizem respeito a duas contradições principais: por um lado, a do financiamento da aglomeração, privilegiando os meios de produção em detrimento dos meios de reprodução social,

de que derivam na sociedade dois ritmos de velocidades de desenvolvimento, conforme descrito na introdução; e, por outro lado, a tensão que provoca os usos do solo, entre espaços urbanizados e espaços especulativos.

Os grandes equipamentos econômicos são quase todos privatizados; por exemplo, o caso das vias de transporte que refletem a política no setor, privilegiando os seus usos por pesados veículos de carga (capital). Então, a política urbana é reduzida a medidas jurídicas que garantem a localização das atividades e a reprodução do sistema, correspondendo às exigências dos grupos capitalistas. Não há planificação urbana no sentido de socialização dos usos espaciais, sempre dominados pelas atividades econômicas. Por exemplo, em Pelotas, condicionam-se às funções de relações sociais e lazer aos espaços comerciais, induzindo o seu uso e compatibilizando-os em função da atenção ao capital comercial.



Figura 1: Aspecto do centro da cidade nos fins de semana.

- A população abre mão do espaço central, deixando-o vazio.
- A intensa vida social e uso do centro dependem das atividades do setor terciário (comércio, finanças e administração).
- A falta de segurança obriga os proprietários a recorrerem a dispositivos de proteção de vitrines que inibem o principal motivo de passeio familiar, função que é transferida aos “shoppings comerciais”.
- Na falta deste e de alternativas de lazer, restam às populações unicamente os recursos dos fins de semana frente à pobre programação da TV.

Em síntese, este capítulo demonstra a necessidade de abordar e analisar o papel do motor econômico como determinante da segregação físico-social, que

atinge um desenvolvimento desequilibrado, não só nas cidades como também nas regiões, em termos de país e, poderia ser dito até na escala mundial.

Embora o objetivo desta pesquisa não seja uma análise específica do Estado, verifica-se que as formas que este assume, no desenvolvimento histórico do capitalismo, tem um papel fundamental no desenvolvimento urbano. Aborda-se o conceito de Estado como a forma mais desenvolvida da relação e contradição entre o trabalho e o capital, consistindo em um aspecto da mesma relação dialética entre a base econômica e a superestrutura, isto na perspectiva do problema habitacional e da transcendência deste na configuração da cidade. Ao levar em conta a urbanização capitalista, esta abordagem permitirá enriquecer a determinação social do Estado no aparelho territorial, na condição de agente da socialização espacial das relações de produção.

O urbano se transforma num momento fundamental para a análise das relações entre a infra-estrutura, que representa a base econômica da sociedade, e a superestrutura que engloba os agentes do Estado, bem como as instituições, a ideologia e as estruturas de valor que a sociedade tem, em síntese, do mundo e de si mesma. A segregação urbana é a forma mais desenvolvida da divisão entre o trabalho material e o intelectual, representada pela relação centro-periferia.

Nesse papel, o Estado é entendido não como um elemento exterior à estrutura social, mas como seu produto, num momento específico da História. Não pode ser definido por meio de noções pré-científicas, isoladas das estruturas econômicas e sociais como um conceito abstrato, suporte mítico do interesse geral. (LOJKINE, 1981)

Também não é uma superposição de sistemas, e, portanto, as políticas por ele definidas não decorrem da decisão ou estratégias de autores autônomos, como se pode pensar do poder político. Ele intervém na periferia das relações entre o capital e o trabalho, regulamentando a produção de mais-valia. Essa regulamentação se manifesta no exercício da hegemonia.

A planificação estatal corresponde à lógica da acumulação, refletida na concentração e privatização dos benefícios, em prejuízo do desenvolvimento da sociedade no seu conjunto. Como uma das formas da política estatal, o desenvolvimento urbano, ao invés de ser elemento regulador, passa a ser o revelador do conflito. Esses conflitos tem evoluído e se aprofundado em função do desenvolvimento histórico do capitalismo e, particularmente, da transição do estágio

clássico (concorrencial) ao capitalismo monopolista. Tal transição reflete-se na evolução dos planos de urbanismos flexíveis, adaptáveis às estratégias dos grupos monopolistas. Constituem-se, assim, os instrumentos jurídicos de caráter coercitivo; a evolução da cidade sempre se adapta às exigências deste tipo de capital. (LOJKINE, 1981)

A unidade e aparente anarquia dos acontecimentos vencem a invariância e a base das variações secundárias, muitas vezes representadas pelo confronto dos poderes locais e o poder do Estado central, prevalecendo o privilégio dos interesses, refletidos no modelo central de desenvolvimento.

Essas divergências não questionam o mecanismo global da segregação em todos os níveis, do urbano ao macroeconômico; por exemplo, os protestos dos setores agropecuários no Uruguai apenas questionam a contingência dos acontecimentos econômicos, deixando de lado as verdadeiras causas que determinam a crise do setor. Os Planos Diretores não questionam os problemas da segregação e apontam para um controle rígido e coercitivo da ocupação do solo.

As exacerbações das contradições recebem respostas superficiais, por meio de reformas sempre dentro do contexto capitalista. Uma transição revolucionária precisa da destruição da antiga base e da desativação do motor econômico que reproduz o sistema, como conclui Maria Ozanira da Silva e Silva (1989). A título de transição, a autora acredita que existe um processo gradual pelo menos no que se refere às formas alternativas da distribuição de renda em função da repartição do equipamento de consumo coletivo em setores carentes da cidade, como é o caso de Montevideu e Porto Alegre, pois a viabilização e sustentabilidade das transformações dependem do acompanhamento da transferência de hegemonia e de graduais transformações culturais no conjunto da sociedade.

A hegemonia das classes dominantes multiplica as instituições que escondem as causas responsáveis pelo caráter do desenvolvimento social e pela realidade específica como produto desse processo. As instituições aparecem como mecanismos amortecedores culturais que condicionam, dão coesão e subordinam as classes dominadas. Os palcos políticos criam a ilusão da autonomia e da atenção aos problemas das classes subordinadas. No entanto, essa hegemonia, do ponto de vista de uma abordagem dialética das relações entre a base e a superestrutura estatal, vai de encontro a uma contra-hegemonia que expressa qualitativamente o aprofundamento das próprias contradições do sistema.

1.3 DETERMINANTES CULTURAIS: A SUPERESTRUTURA COMO FORMA DE VIDA NA RELAÇÃO A SUA BASE ECONÔMICA

A produção de massas reconhece o consumo de massas. Os novos métodos de trabalho “são inseparáveis de um modo específico de viver, de pensar e de sentir a vida”. (GRAMSCI, 1978)

1.3.1 A Modernidade e a herança Iluminista

O conceito de modernidade como alvo da crítica pós-moderna, será desenvolvido a partir de alguns elementos comparativos entre ambas as posturas culturais. Isso quer dizer que, em definitivo, são utilizados conceitos de modernidade precisamente para definir as formas culturais que se transformaram no modo de vida da sociedade contemporânea, entendido como a cultura pós-modernista.

A partir do debate apresentado por Harvey (1992), na sua obra "A Condição Pós-moderna", percebemos que a organização do capitalismo tardio sofre mudanças para formas mais flexíveis de acumulação do capital, que são acompanhadas por uma espécie de compressão do tempo e do espaço, ou seja, por uma organização e uso do tempo e do espaço a partir de mecanismos que permitam acelerar vertiginosamente o giro do capital, o que necessariamente reflete novas formas culturais, denominadas pós-modernas. Surge novamente a necessidade de definir aqueles elementos e fatos de caráter transcendente, essencial, separando-os daqueles apenas contingentes, em função da definição dessa nova estrutura cultural “capaz de interpretar um modo de vida e um sentimento equivalente a nossa época” (GIEDION, 1978).

O principal desafio do modernismo, a partir dos lineamentos do iluminismo, foi, pois, descobrir o eterno, o constante, exatamente e nas suas qualidades transitórias e efêmeras. Descobrir os elementos eternos e imutáveis no meio a essas rupturas radicais é o problema, caráter essencial do acidental ou contingente, das coisas e da vida em geral. É preciso examinar como elas são refletidas na arte. O autor concorda com uma ideia de uma arte internacional de elite, mantida numa frutífera relação com forte sentido de lugar, como foi concretizado na arquitetura de Niemayer. Isso marcava o predomínio de um espírito democratizador do universalismo progressista pelo qual, segundo Gropius (apud GIEDION, 1978, p.21),

dever-se-á "devolver a arte ao povo por meio de produção de coisas dele, fabricando bens em massa com a eficiência da máquina". O desenvolvimento industrial permitia um acesso ao conforto de grandes massas do público. Acredita-se que este ponto seja o germe da contradição, que, na evolução do processo dialético, vai criar precisamente a sua negação, levando a busca dos altos valores da humanidade à vulgarização e superficialidade. O modernismo internalizou seu próprio turbilhão de ambiguidades, de contradições, ao mesmo tempo em que buscava atingir a estética da vida diária, o que veio a se transformar num problema de moda, pelo que segundo Simmel (apud HARVEY, 1992, p.34) "a vanguarda está condenada a conquistar sua própria popularidade pela influência da moda que um dia rejeitou, e isso é o começo do fim".

A crítica pós-modernista aponta como alvo principal o poder opressor da razão, como forma puramente instrumental, sobre a cultura e a personalidade. Propõe a emancipação humana, alimentando o subjetivismo, devendo abandonar por inteiro esse projeto do iluminismo. A modernidade sustenta, a partir de um projeto comum para a humanidade, a ideia de consenso, de uma visão também consensual do universo. A estética e a sabedoria da elite altamente intelectualizada, interpretadas como produtos da lógica classista são evidentemente opressivas aos olhos da sociedade contemporânea. Surge a cultura pós-modernista como forma de estabelecer valores culturais e estéticos alternativos que efetivamente representem o espírito da nossa época. A estrutura cultural deriva de uma transformação do sentimento baseado na subjetividade, bem como de práticas de formas discursivas, representados em promoções publicitárias e grandes espetáculos vazios.

1.3.2 A Pós-modernidade e seus pressupostos

O ponto central do pós-modernismo é a ficção que determina um espaço impossível, apresentado como uma "heterotopia", onde coexiste um grande número de mundos possíveis, fragmentários, espaços incomensuráveis que são justapostos e superpostos uns aos outros, refletindo-se nas estruturas físicas e mentais de personagens esquizofrênicos. (HARVEY, 1998)

O pós-modernismo concebe uma teoria diferente quanto à linguagem em geral – literatura, arquitetura, pintura, música, etc. A comunicação, ao contrário de uma relação rígida e identificável entre o texto e o significado, segundo o

modernismo, é substituída por um cruzamento de linguagens sem significado predeterminado. Sobre este suposto, os pós-modernistas acreditam superar essa natureza através de uma desconstrução e separação do que é dito e o modo como está sendo dito, ou seja, entre forma e conteúdo, apenas atendendo às infinitas formas vazias de conteúdo.

A colagem, a montagem – sobre ficções – passa a ser a modalidade primária do discurso pós-moderno; o significado não é unívoco nem estável para um modelo abstrato de sujeito que deve participar ativamente para validar a sua interpretação subjetiva daquele texto. Esse pressuposto parte do questionamento das representações unificadas do mundo, colocando os sistemas fixos de representação apenas como ilusões e, portanto, apresentando as teorias sociais apenas como produto da distração da história e da engenharia social. O que se pretende é chegar a uma ideia e a uma prática da justiça – no sentido de julgar sem valores universais – e uma prática que não esteja ligada ao sentido de consenso (HARVEY, 1992).

A crítica das correntes materialistas contemporâneas aponta a invalidade desses fundamentos na medida em que a pós-modernidade levantou uma falsa questão, precisamente pela realização deformada da razão na História, o que decorreu de uma interpretação também deformada, tanto da proposta modernista, quanto do que estava por trás dela, ou seja, o iluminismo e as correntes humanistas posteriores. Embora o sentimento modernista passe a ter sido superado, não há certeza quanto à coerência e aos significados que propõe o pós-modernismo, que tenta substituí-lo. No fundo, é um protesto centralizado em uma parte, e não no conjunto da proposta modernista, precisamente naquela parte absorvida apenas onde a eficiência da razão serve para a acumulação do capital, derivando no Modernismo reacionário – período em que as tensões sempre latentes entre internacionalismo e nacionalismos, universalismos e políticas de classe foram levadas ao ponto crítico, culminando na II Guerra Mundial. Isso se cristalizou no ataque rural conservador contra a cidade socialista.

1.3.3 Arquitetura e Urbanismo

As novas formas culturais se apresentam como representativas de uma reestruturação radical do capital que chega a ser considerado como a lógica cultural do capitalismo tardio. (JAMESON, 1997)

A relação da superestrutura com a base econômica é a expressão das formas de vida tanto domésticas – mais do que nunca – e socioculturais, e são condicionadas pelas determinantes econômicas do processo do capital.

A vida doméstica e social se transforma em um acúmulo de indivíduos portadores de subjetividades equivalentes a formas de esquizofrenia coletiva que vão causando uma ruptura da ordem funcional da linguística, que é substituída por uma desordem na cadeia significativa entre o significado e o significante. A arquitetura e a cidade se apresentam de forma esquizofrênica, com uma infinita superposição de linguagens formais apenas buscando originalidade e uma identidade perdida na superficialidade dos repertórios inconsistentes.

Em decorrência disso, apresenta-se uma incapacidade de unificar o passado, o presente e o futuro da nossa própria experiência e existência. Criam-se, portanto, práticas e formas de vida um tanto vegetativas. A vida passa pela frente interpretada de uma maneira fictícia de acordo a própria ilusão estereoscópica do mundo. O mundo perde o sentido de profundidade, da densidade dos valores e o sentido das coisas que envolvem particularmente as relações afetivas do homem. As estabilidades das relações duradouras transformam-se em simples prazeres de caráter “orgástico” em todos os planos da vida.

O pós-modernismo, com sua resignação à fragmentação e à efemeridade sem densidade, acredita apenas na leitura superficial das formas como espetáculo imediato, re-enfatizando as suas qualidades transitórias.

Mobilizando tudo em função da política da distração, a sociedade pós-moderna tenta construir as suas formas de vida e a própria identidade através do espetáculo da moda que, não por casualidade, se apresenta como uma extensão lógica e representativa do poder do mercado, não só para as roupas, mas para todos os atos da existência. Essa moda, no seu caráter de mercadoria, absorve também toda a produção cultural e a projeta na lógica do mercado.

Os artefatos culturais devem respeitar o ponto de vista “do povo”, que constrói todos os seus significados culturais a partir da superficialidade e da decadência. Neste sentido, a arquitetura recorre a um notável ecletismo de estilos,

contestando a “monotonia funcionalista racionalista” e exprimindo a estética da “diversidade”. A arquitetura e a estética pós-modernista em geral pretendem democratizar-se dentro de uma postura anti-vanguardista com uma forte virada para o populismo, no sentido da sua inconsistência, superficialidade e demagogia, própria da postura que reivindica os processos emotivos da subjetividade anti-racional. A concepção da História adquire um sentido particular, sendo percebida como uma reserva interminável de eventos iguais, que podem ser recriados, superpostos, interceptando-se ou integrando-se numa equação infinita de combinações, sendo sempre utilizado o mesmo catálogo de clichês e repertório de formas históricas. (JAMESON,1997)

Essa inclinação pós-modernista de simplificar mecanicamente, interpretando apenas o lado ruim da proposta modernista a partir do pressuposto da racionalidade em função do ser humano, é substituída pela interpretação parcial dos interesses conservadores. Também em termos urbanísticos, os planos urbanos de larga escala são substituídos por uma concepção fragmentada e especializada dos espaços. No caso do Brasil, a racionalidade e o modernismo são transformados e orientados em favor das forças dominantes da indústria.

O Estado, através do Banco Nacional da Habitação (BNH), favorece o capital corporativo, que se apropria do artifício modernista, substituindo as favelas como caixotes de madeira por um suposto modernismo caixotes de concreto, tornando ainda pior o desamparo social que pretendia substituir.

O tecido urbano é concebido como algo fragmentado e que produz exclusão e segregação. A ficção substitui a função, e as classes médias são fechadas nos condomínios ou nos shoppings comerciais, onde o mercado, sempre protagonista, substitui o sentido de lazer. A solidão e a agressão da paisagem vazia da cidade ilustram a individualização e privatização da vida doméstica barata – e pobre – em função das formas alienantes de comunicação da mídia. Esta é a única alternativa de lazer das grandes massas da população. A arquitetura se reduz a um número determinado de clichês, assim como a cidade se fragmentada numa colagem eclética, baseando-se num sentido de efemeridade e caos que domina as práticas e pensamentos também noutros campos da arte como a literatura, a teoria social, a psicologia, a filosofia, que, em síntese, representam a virada da sociedade pós-modernista.

1.3.4 Aspectos da base econômica em relação à superestrutura

Pelo apresentado até agora, pode-se dizer que o desenvolvimento histórico do capitalismo, na sua fase tardia, é caracterizado pela preocupação do dinheiro como significativo – capital fictício – e não como um significado com lastro na produção.

O capital passa a ser considerado como um mero símbolo, como uma mera ficção arbitrária de um jogo regulamentado pelas normas financeiras. O capital assume o papel da própria mercadoria e, segundo Marx (apud HARVEY, 1992, p. 37), como parte do fetichismo da mercadoria, que mascara as relações reais do processo de produção, não deixando vestígios da exploração em função do pão de cada dia.

O dinheiro se apresenta com caráter fetichista supremo; qualquer fato da vida pode ser levado a esta categoria e, portanto, ser trocado por dinheiro, precisamente em função do valor de troca e não de uso.

Segundo Harvey (1992), o sistema econômico produz, por um lado, a sofisticação das necessidades e de seus meios e, de outro, uma bestial barbarização e abstrata simplificação da necessidade. A prostituição e a pornografia fazem parte deste fenômeno. O dinheiro funde o político e o econômico numa genuína economia política, em que o papel da propaganda, da comercialização e da mídia, através das suas imagens, escondem os mecanismos de exploração da própria produção.

Em termos geográficos, o giro do capital depende da sua mobilidade; por isso, a divisão territorial do planeta se esforça na produção de uma imagem atraente a esse capital flexível, internalizando as regras de uma permanente renovação e necessária dinâmica em função da sua acumulação. Aparece assim o valor do movimento e do tempo de giro do capital que se reflete em inovações como bancos eletrônicos e o dinheiro plástico ou o sistema de créditos internacionais.

Estas maneiras de operação do capitalismo adquirem novas representações do espaço e do tempo, nos movimentos estéticos e culturais em geral. As pessoas procuram um individualismo e empreendedorismo que se vale de qualquer mecanismo ético para atingir seu objetivo. A preocupação com a diferença, com a subjetividade, as múltiplas formas de alteridade estão condicionadas a uma

construção da falsa liberdade e da autopromoção, por meio de imagens que se valem de um discurso macio e atraente.

Nega-se todo o tipo de “meta-teoria” que articule os processos político-econômicos que estruturam todos os aspectos da vida cotidiana e são resumidos num consenso e num projeto de emancipação.

A produção em função dos lucros permanece como princípio organizador básico da vida, e essa regra se constitui como a força principal do desenvolvimento social e basicamente individual, cujo resultado privilegia apenas os grupos minoritários da sociedade. O mercado cria a necessidade, mas não a possibilidade, provocando um permanente estresse de insatisfação e frustração em grandes massas da população, que muitas vezes canalizam estes sentimentos em abundantes exemplos de vulgarização da violência.

O regime de acumulação condiciona e se reflete nas normas, hábitos e comportamentos individuais, como esquema de reprodução do sistema. A apropriação concentrada dos frutos desse mecanismo de produção passa pelo controle social das capacidades físicas e mentais da grande maioria da população, precisamente através dos diferentes agentes da superestrutura e, em particular, do efeito legitimador dos valores culturais.

Esse mecanismo vem apoiar-se na flexibilidade dos processos de trabalho, flexibilidade que é refletida até nas próprias instituições, sistemas jurídicos e ideológicos, em função da garantia do princípio da acumulação de capital e da preservação das estruturas do sistema com uma virada ao neo-conservadorismo, que caracterizou a geopolítica nos anos 70 e 80, denominada como Doutrina de Segurança do Estado, e na América Latina representado pelas ditaduras no período. (HARVEY, 1992)

A acumulação flexível também envolve um novo movimento de “compressão do espaço-tempo”. A flexibilidade no setor de trabalho apresenta-se sob a forma de novas práticas regressivas de “super-exploração” e de crise, principalmente no setor de seguros sociais e regulamentação do trabalho – FGTS, aposentadorias, saúde, etc. Essa política regressiva de flexibilização do trabalho está baseada seguramente na mão-de-obra excedente ou “exército da reserva” em função da grande crise provocada pela expansão do desemprego massivo. A capacitação da mão-de-obra torna-se um fator indispensável para a inserção no mercado de trabalho. (BORDIEAU, 1999)

O próprio saber torna-se uma mercadoria-chave, que coloca o conhecimento científico e técnico ao dispor das políticas do governo, enquanto as decisões políticas passam a ser um aspecto essencial no sucesso e lucro dos modelos seguidos.

Nesse sentido, o acesso à informação, bem como o seu controle, é uma mercadoria muito valorizada, o que gera consultorias e serviços altamente especializados. O capitalismo está orientado para o crescimento, sem que importem as condições sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas que o sustentem, que dão garantias a seu crescimento, mesmo que para isso seja preciso inventar e fazer guerras. O crescimento, mesmo abstrato, é inevitável, pois a falta dele é considerada como situação de crise. As inovações se fazem imprescindíveis para o crescimento da taxa de lucro, mesmo que esse seja fictício, baseado na ficção do marketing, produtor de imagens e criador de necessidades supérfluas.

Esse capital fictício é sustentado pelo aparelho fiscal, monetário e, se preciso, pelo militar, em decorrência do controle espacial dos mercados e da expansão geográfica como parte dos mecanismos macroeconômicos que definem a geopolítica. Este sistema de capital fictício, também apoiado nos sistemas financeiros, tem alcançado autonomia e prioridade diante da produção real, com riscos extremamente inéditos, condicionados pela super-exploração, o que também é um risco, devido à falta de instrumentos de legitimação, tanto do sistema quanto da própria super-exploração.

1.3.5 A experiência do espaço e do tempo

A obra de Harvey (1998) ainda nos ajuda a discutir que os sentidos mutantes do tempo e do espaço são forjados pelo próprio capitalismo, que força perpétuas reavaliações das representações do mundo e da vida cultural. Neste sentido e na perspectiva do desenvolvimento capitalista, pode-se afirmar que o pós-modernismo é uma espécie de resposta a um novo conjunto de experiências do espaço e do tempo, numa nova rodada de compressão do tempo-espaço, o que significa construir novos sistemas de signos ou imagens.

As práticas temporais e espaciais nunca são neutras ou inócuas; elas sempre exprimem algum tipo de conteúdo no que diz respeito à organização de classe, etc., e essas bases espaciais e temporais de reprodução da ordem social

estão sujeitas a disrupções que podem expressar-se em grandes mudanças no sistema de representação, nas formas culturais e no sentimento filosófico e ideológico. O pensamento iluminista operou no marco de uma visão newtoniana bem mecânica do universo.

A organização do espaço sempre acompanhou o desenvolvimento histórico das sociedades, a partir das suas estruturas econômicas, numa relação dialética com as formas de representação cultural desse espaço. A transformação da concepção e experiência do espaço da sociedade pós-moderna se produz a partir da crise da relação entre este, como suporte dos processos político-econômicos, e suas correspondentes representações culturais. A arquitetura e o urbanismo carregam suas conotações ideológicas por trás das suas respectivas expressões formais.

O sistema financeiro, base das estruturas econômicas, por seu caráter altamente dinâmico, induz à instantaneidade dos ciclos econômicos de acumulação de capital, com base na velocidade do giro deste. A satisfação dos prazeres e necessidades, expressos em forma de mercadoria, transformam-na em produtos descartáveis e de efêmera duração. Cada modo distinto de produção e formação social incorpora práticas populares e conceitos do tempo e do espaço.

Tanto a organização como o uso ou significado do tempo e do espaço acompanham essas modificações. A arquitetura é um fato muito significativo na representação desses processos, o que não quer dizer que os processos sociais e produtivos só possam ser modificados pela arquitetura. A teoria estética procura as regras que permitam a veiculação de verdades eternas e imutáveis – produção de clássicos ou tradições – em meio ao turbilhão do fluxo e da mudança da contingência das sociedades, nas diferentes épocas.

A missão também é a de representar o pensamento e sentimento de cada época como um todo, num sistema de representações, que assume uma função especial em cada campo da arte, o que congela automaticamente o fluxo da experiência. Nesse caso, a arquitetura seria como uma petrificação dos momentos da vida, e um pressuposto para organização espacial das funções da sociedade.

Cada época também apresenta tipologias arquitetônicas que representam a inovação de funções que a sociedade desenvolve historicamente. Nessa perspectiva, muitas formas de espacialização – e aqui a importância da arquitetura – inibem ou facilitam os processos de mudança sociais.

A linguagem universal do espaço, em termos de uma semiótica, independe de atividades práticas e de atores historicamente situados. A memória coletiva depende das inter-relações das diferentes escalas espaciais – a casa, a vila, o bairro, a cidade, a região e o país.

Essa memória tem um caráter fotográfico; assim como a fotografia, afirma um importante poder sobre a História; com sentido da história da mudança social e também a história das concepções de espaço e de tempo, bem como a dos usos ideológicos. Nesse caso, no capitalismo às práticas espaciais ficam imbuídas no significado segregativo da sua condição. As práticas espaciais de cada época assumem sentido sob reações sociais específicas desse momento histórico. O espaço e o tempo não podem ser compreendidos independentemente da ação social.

As relações de poder sempre estão implicadas em práticas temporais espaciais.

O capitalismo se “reterritorializa” constantemente, sob as condições de formas evolutivas das macro-decisões denominadas geopolíticas.

Também o espaço urbano é ponto de desencontros conceituais, o que tem seu paralelo no campo político. Desde 1920, o espaço urbano, como reflexo ideológico, pode ser interpretado como um combate obstinado entre a sensibilidade universalista – representada por Otto Wagner – e a localista – Camilo Sitte. (Harvey, 1998)

1.3.6 Efeitos e consequências

Por tudo o que tem sido descrito sobre a transição ao pós-modernismo, pode-se entender o papel e a importância do simulacro – ou fazer de conta – como ponto central na base da ideologia pós-moderna. A cultura se limita a representar símbolos e construir artefatos, empilhando imagens de forma eclética ao modo de cenários efêmeros como na tela de televisão.

A cultura passa das mãos dos criadores, produtores de conhecimento e de cultura, às mãos de seus interlocutores, constituindo-se estes, numa “tecnoburocracia”, que tem por objetivo o auto-empresendedorismo. A cultura passa a ser massiva, seriada e repetitiva, numa dimensão esquizofrênica, havendo uma perda do sentido da História e, principalmente, da função desta na sua projeção no futuro,

do sentido e do valor. Essas formas culturais de “playboy”, das sociedades entregues a experiências superficiais, entram em crise quanto à sua lógica explicativa, quando triunfa o “efeito sobre a causa”.

O populismo demagógico da falsa democracia participativa se expressa na arte pela proclamação da morte do autor. Quem assina a obra não tem o direito de falar sobre a cultura dos outros. A produção intelectual da obra fica submetida ao domínio popular “anti-áureo”.

É difícil ter referências espaciais e dizer em que espaços nos encontramos dentre todos os espaços possíveis que nos apresenta a cultura globalizada. As expressões simplificadas das práticas culturais invadem todos os rincões da nossa vida cotidiana através de objetos que nos projetam a um status que nos permite acreditar da nossa inclusão nos processos sociais.

O ecletismo e a heterogeneidade das linguagens nos fazem pensar na falsa liberdade de escolha entre as infinitas falsas estruturas de colagens textuais, as quais se superpõem sem um modelo que as estruture. Realiza-se um cruzamento de todas as linguagens com base em tudo o que já foi visto, o já gasto, o já tocado e o já ouvido, formando uma eclética e anárquica paisagem do mundo falsamente plural.

Assim como os artefatos artísticos, a identidade, também representada pelo fetiche da mercadoria, perde as suas raízes e apenas é produzida como uma imagem para ser vendida como um simulacro a mais. A hegemonia capitalista, no espaço, relega a estética do lugar quase à última posição da pauta; todo o sistema fica relacionado a uma efemeridade precipitada e rápida, criando um sistema tão frágil de modas que não nos dá tempo sequer para ficar em agonia antes da morte de uma e o surgimento de outra. Firma-se uma economia de cassinos com base em altíssimos riscos, cujo crescimento não tem lastro nem tem por objeto a produção de outra mercadoria que não seja o capital especulativo, que colocou o mundo inteiro numa encruzilhada perversa que transfere o ônus do jogo irresponsável dos banqueiros a toda grande massa de populações marginalizadas do mundo. Como resultado, surge o massacre dos efeitos sociais da falta de moradia, e até a própria pobreza fica estetizada, saindo do campo da nossa visão. Sobrevaloriza-se a criatividade antropológica nas estratégias de sobrevivência, frente ao problema social que esta implica. (HARVEY, 1998)

A geopolítica e o nacionalismo econômico, o localismo e a política de lugar” – descentralismo administrativo – “estão combatendo um novo internacionalismo da maneira mais contraditória. Há uma renovação do materialismo histórico e do projeto do iluminismo. Por meio do primeiro, pode-se começar a compreender a pós-modernidade como condição histórico-geográfica, assim torna-se possível lançar um contra-ataque da narrativa contra a imagem e da ética contra a estética” – ou de uma nova ética junto a uma nova estética - “e de um projeto de vir a ser em vez de ser buscado a unidade no interior da diferença... o passado culmina no presente e no presente é, por sua vez, entendido como um novo triunfo dos valores antigos e eternos, com um retorno do princípio do verdadeiro e do justo. Para os modernos, contudo, o presente só é válido em virtude das potencialidades do futuro como a matriz do futuro, na medida em que ele é a forja da História em contínua metamorfose, vista como uma revolução espiritual permanente e do ponto de vista do modernismo, toda época tem julgado a realização da plenitude do seu tempo, não pelo ser mas pelo vir a ser. (HARVEY, 1998, p. 325)

2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO URUGUAI

2,1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, resgatando os aspectos analisados no primeiro e no segundo capítulo, serão abordadas as características peculiares que a questão urbana e habitacional adquire no Brasil.

As configurações que o problema habitacional apresenta, particularmente naquelas áreas definidas a partir dos processos de autogestão, serão analisadas dentro do quadro do modo de produção capitalista, examinando-se os perfis que essas estruturas vão adquirindo na evolução histórica do país. Analisar-se-á a problemática habitacional, condicionada pelo urbano, como expressão das condições dos meios coletivos ligados ao consumo, paralelamente com o urbano, como parte da infra-estrutura sócio-econômica do país, bem como as diferentes formas que assume nos momentos conjunturais específicos. O Brasil não foge às regras das condições gerais da produção capitalista, ficando inserido dentro do seu perfil específico, no contexto das formas peculiares que o capitalismo adquire nos países periféricos. Do ponto de vista da superestrutura, será visto o papel que assumem os diversos agentes, sobretudo o papel do Estado ao definir políticas sociais frente a essas questões históricas, não como obras do acaso, mas como produto da mediação nas relações do capital e do trabalho. Neste sentido, o Estado assume um posicionamento em nome do equilíbrio e faz a mediação entre os interesses em conflito, produto das contradições entre as necessidades da acumulação de capital e o desenvolvimento social da força de trabalho, determinando quais são os impulsos culturais que estão por trás, nos modelos de cidadania perseguidos pela sociedade.

Em resumo, será analisado o problema da habitação e da autogestão como fruto de uma produção histórica, culminando no cenário do capitalismo flexível, e o seu reflexo nas formas culturais pós-modernistas. Ficará definida, assim, a contradição básica entre a lógica do processo de acumulação do capital, como exigência da determinação do sistema, e as políticas sociais que o Estado elabora como um instrumento para atenuar essas contradições, as quais, na realidade, não chegam a inteirar a essência do processo de reprodução das desigualdades e dos desequilíbrios sociais. Far-se-á também referência às ações realizadas pelos atores

sociais, através das suas organizações, as quais, a partir de reivindicações pontuais, vão evoluindo a instâncias superiores, enquadrando-se nos problemas habitacionais como reflexo das condições de vida em geral em questões políticas mais amplas. Os papéis das forças sociais, neste processo de crítica das condições de vida, vão determinando o grau de consciência social em função do exercício da cidadania, provocando assim as condições para o questionamento da superestrutura.

Neste capítulo, pode-se observar como, em termos de Brasil, se apresentam os aspectos estruturais do problema habitacional inserido nas configurações urbanas, a partir do sistema de produção capitalista, no seu desenvolvimento histórico. No quadro geral da produção, a divisão do território – urbano/rural – é a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho material e do trabalho intelectual. Nessa divisão, percebe-se a organização social no processo de reprodução do capital, ou o domínio da instância econômica sobre o social. Estas constatações nos levam a perguntar se poderia ser de outra maneira. As conformações dessas estruturas são correlativas na priorização da acumulação como finalidade em si, no lugar de colocá-la em função do social.

O urbanismo é resultado da exigência de acumulação, para a qual se precisa da concentração dos meios de produção e consumo, resultando esse ambiente construído com uma infra-estrutura material e física distribuída desequilibradamente no perímetro urbano, oferecendo como subproduto grandes áreas segregadas, tanto física como socialmente, que representa a contradição básica e necessária destas formas de produção.

2.1.1 AS FORMAS ESPECÍFICAS DO URBANO E O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL: DO MODELO AGRO-EXPORTADOR AO URBANO-INDUSTRIAL

O modelo central de desenvolvimento pressupõe um tratamento diferenciado da sociedade no processo de produção e distribuição dos bens, que, como resultado da produção social, concentra os benefícios em poucos e mantém a carência da grande maioria. Esta situação é determinada pela tendência inevitável do sistema de produção em função de diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação de capital, economizando despesas que representam o crescimento da taxa de mais-valia. Tais condições determinam a concentração da atividade produtiva e de marginalização da reprodução da sociedade. Isto só ocorre pela modernização dos

sistemas de transporte e comunicação. A atenção do Estado ao desenvolvimento dos processos técnicos implica o emprego de mão-de-obra cada vez menos especializada, bloqueando os investimentos em ciência e tecnologia e criando uma situação de dependência. Daí decorre a necessária segregação social, em função do barateamento da mão-de-obra, acompanhado, paralelamente, por um amplo exército industrial de reserva que, noutras palavras, significa: desemprego.

A evolução destes fatores foi criando, no Brasil, uma decomposição das estruturas produtivas, caracterizada pela evolução dos ciclos econômicos.

Considerado o processo de urbanização como resultado histórico da evolução das forças produtivas, fica estabelecido que a sua intensificação ocorre a partir da substituição da economia colonial “agro-exportadora” pelo processo de industrialização que aponta para a substituição das importações, a partir dos anos 30. Assim, a estrutura econômica começa a evoluir para o modelo urbano-industrial consolidado na década de 50, quando a renda do setor industrial supera a do setor agrícola. Este modelo induziu ao processo migratório, denominado “êxodo rural”, para as cidades. Na falta de condições para manter a população rural inserida no modelo até então vigente de produção, foi-se tornando insustentável a permanência desse contingente de pessoas no seu meio de origem.

O setor produtivo deve adaptar-se a formas mais eficientes, em função da concorrência do setor industrial; assim, o proletariado rural é rejeitado e procura alternativas de melhores condições de vida na cidade. Por sua vez, esta lhe apresenta elementos de atração, pela expectativa de ocupação no expressivo desenvolvimento industrial. As cidades começam a crescer, criando as condições para a reprodução da força de trabalho concentrada num só lugar, configurando um espaço em permanente conflito. Este espaço, cada vez mais socializado, impõe a atenção do Estado pelo fato de criar e apoiar a infra-estrutura necessária ao novo modelo produtivo.

O capitalismo industrial, na primeira fase, é apoiado pelo populismo como forma política assumida para os interesses do crescimento econômico. Esta primeira fase de consolidação do capitalismo industrial no Brasil ocorre dentro de certas correções no rumo da presença do capital estrangeiro, num segundo momento, pois o fim da década de 40 marca certas incertezas quanto à vigência do modelo macroeconômico, visto que as contradições do desenvolvimento do modelo tinham-se apresentado como crise social, pois o produto do crescimento era distribuído de

forma desequilibrada. A partir da Segunda Guerra Mundial, as forças democráticas marcam presença e o estado de bem-estar social cria as expectativas de uma melhor redistribuição dos resultados do desenvolvimento.

Essa situação e a presença do capital estrangeiro definem uma presença do Estado mais forte na economia, responsabilizando-o pela criação de uma infraestrutura mais eficiente para as necessidades que o modelo econômico vai adquirindo. Esta segunda expansão industrial aprofunda mais a desestruturação da agricultura e, junto com o setor industrial, emerge uma extraordinária ampliação do setor terciário. A sociedade urbana aumenta ainda mais as suas necessidades, fazendo com que o Estado também assuma o papel de empresário através da criação das empresas estatais. Nesse período a população (75% da qual localizada no meio rural) na estrutura produtiva colonial passa a transformar-se numa sociedade urbana, com a concentração das cidades no litoral. (REIS, 1973)

As cidades tem uma expansão horizontal, ampliando os custos de infraestrutura, pelo duplo processo de mobilidade, tanto interna, pela expulsão da população mais pobre para as periferias, quanto pela chegada de novos habitantes procedentes do meio rural. Esta situação é típica e caracteriza o processo de expansão da cidade de Pelotas, a formação das suas periferias e as vilas, que são o objeto do estudo de caso deste trabalho. Estas formas que adquire a cidade, como produto da intercessão dos fatores sócio-econômicos, apresentam-se, neste exemplo, evidenciando o resultado da organização do espaço. A organização no espaço urbano determina o grau de inserção ou exclusão da população, prevalecendo o modelo selvagem urbano, que transforma as cidades em verdadeiros amontoados de ruas e favelas clandestinas. Neste processo, a configuração do solo urbano também é pautada pelas regras do jogo: a propriedade privada do solo é alimentada pela especulação imobiliária sem controle nem regulamentações. Os baixos impostos adquirem significativas proporções, provocando grandes vazios no tecido urbano à custa do grande investimento de recursos públicos.

Novamente, aparece o caráter estrutural da habitação, considerado junto à questão fundiária, sendo que os recursos de investimento público em bens de consumo coletivo deveriam acompanhar o ritmo crescente da cidade e dividir o orçamento daqueles recursos públicos.

Desta situação, decorrem formas de condicionamento do espaço com características sempre precárias, atingindo 70% da população da cidade. Isso é resultado das condições de produção que o modelo industrial vai adquirindo, apresentando um contexto de progressiva exploração e enxugamento salarial que retira a possibilidade do financiamento de uma habitação com as mínimas condições de habitabilidade. A habitação se apresenta como reflexo geral das condições de vida, expressando também a falta de acesso a serviços básicos, como o de água e luz, muitas vezes, esgoto, coleta de lixo, calçamento, escolas, posto de saúde, creches e áreas de lazer em geral. O grave desta situação consiste na falta de perspectivas de mudança, a partir das determinantes culturais que contribuem para a fragmentação social, induzindo um profundo sentido de individualismo, enfraquecendo as possibilidades de uma solidariedade que dê coesão a uma autoconsciência comunitária que questione a precária realidade. (SILVA, 1992)

A superestrutura e seus agentes se apresentam como controladores, criando o condicionamento que sustenta a hegemonia, pela qual é aceito este modelo de periferação e a política de segregação. Esse modelo adotado, que deflagra paralelamente um processo de favelização, só foi possível pela criação do sistema de transporte de longas distâncias, baseado no ônibus, em substituição ao bonde, que atendia as áreas centrais da cidade pré-industrial.

A partir da década de 50, a política abre um período de paternalismo diante das condições que o problema urbano assume, criando um serviço de recuperação de favelas. Posteriormente, no governo Juscelino Kubitschek, o problema habitacional é relegado a um segundo plano em função dos investimentos na infraestrutura necessária para a entrada do capitalismo monopolista no Brasil. Cria-se a infra-estrutura para a implantação da indústria pesada, principalmente a automobilística. Assim, culmina o processo de renovação urbana, apontando um modelo de modernidade metropolitana, cujos símbolos são o automóvel e os arranha-céus. Decididamente, os interesses da indústria prevalecem sobre os dos outros setores, captando os recursos que, direta ou indiretamente, são administrados pelo poder público e que, na década anterior, tinham sido orientados para a especulação imobiliária, primeiramente para aplicação em moradia de aluguel e, surgida a lei de inquilinato, para setores mais rentáveis, que acompanhavam a renovação dos centros das cidades. A partir desse momento, sendo mais escassa a habitação para os setores populares, criam-se as condições que estimulam a

difusão da pequena propriedade e da “periferização” concretizada pela proliferação das favelas. (SILVA, 1992)

Esta situação marca também a progressiva deterioração financeiro-econômica da classe trabalhadora, que apenas acompanhou parcialmente o desenvolvimento econômico deste período, sofrendo arrochos salariais, mesmo tendo aumentado, de forma considerável, a taxa de produtividade. Esses grandes contingentes de mão-de-obra, à margem do mercado formal e imobiliário, partem para a autogestão da moradia, constituindo um processo de atendimento das suas necessidades de habitação através das “casas domingueiras”.

Estas casas domingueiras constituem uma verdadeira produção doméstica não-capitalista. A responsabilidade da habitação é transferida às classes populares, excluindo essa parcela de capital do mercado formal e, assim ampliando a taxa de acumulação. Desenvolve-se uma espécie de mecanismo de criação de mais-valia “marginal”, segundo a qual os setores público e privado nem sequer precisam investir capital, pois a precária infra-estrutura existente só sustenta os interesses diretos do grande capital, ou seja, que em nome do interesse e do desenvolvimento geral, os investimentos públicos são orientados em benefício do capital privado.

O setor público não realiza os investimentos na infra-estrutura de serviços e equipamentos, que deveriam acompanhar o crescimento dessas áreas habitacionais, o que contribui para caracterizar a desqualificação do modo de morar urbano como perda de qualidade de vida, representada pela precariedade das próprias moradias e da infra-estrutura. Essas áreas habitacionais se apresentam como um verdadeiro subproduto, ou “aborto urbano”, verificando-se um crescimento da cidade clandestina ao lado da formal, que é ultrapassada pela expansão horizontal da primeira, que é desprovida de infra-estrutura e desarticulada da estrutura urbanizada.

Foi viabilizada uma alternativa de baixíssimo custo para o desenvolvimento da força de trabalho, poupando o Estado da responsabilidade da casa dos trabalhadores e da infra-estrutura necessária, provocando um processo selvagem de urbanização, que não era contemplado em planos, normas e regulamentos, nem sequer punições eram previstas para os infratores. Esse desenvolvimento urbano só foi possível graças ao aparecimento do ônibus, que constitui um serviço insubstituível, implantado de maneira desordenada para cobrir de forma precária as longas distâncias entre a moradia e os lugares de trabalho.

O resultado caótico que deriva desta situação provoca o surgimento de movimentos de lutas por melhorias urbanas e organização popular, entre os anos 1945 e 1947, aos quais o Estado responde com uma dura repressão no governo Dutra. Posteriormente, as reivindicações populares são orientadas, através do populismo de Jânio Quadros, para um processo de incorporação dos bairros periféricos da cidade, o que, por sua vez, estimulou o processo de expansão periférico, apoiado na expectativa de que, mais tarde ou mais cedo, o poder público atenderia as demandas de infra-estrutura. (BONDUKI, 1998)

A casa própria se apresenta como um grande símbolo, mesmo que ilusório, de ascensão social e estabilidade familiar. A vida doméstica, através da casa, assume uma conotação com significado de “hipervalorização” da propriedade privada, firmando a base ideológica do modelo cultural. A casa representa a trajetória de uma família, um processo de poupança e um projeto cumulativo através da vida.

Esta exacerbação da vida privada concretiza um modo de vida individualista baseado no empreendedorismo pessoal, pobre de relações sociais e pouco receptivo aos processos coletivos de organização e participação. A casa canaliza os recursos para um bem que se valoriza, permitindo o desenvolvimento da vida familiar e doméstica e a criação dos filhos longe do perigo da rua.

A casa como símbolo de valores subjetivos acompanha a concepção política e ideológica do significado da casa em qualificação direta como o que acreditavam os arquitetos modernos dos anos 40 e 50 que viam na habitação do operário industrial um espaço cada vez mais socializado onde os equipamentos coletivos passariam a ter importância crescente em relação ao ambiente doméstico familiar individual, imitado pelo uso privativo do espaço; aquele modelo de habitação moderna na qual o trabalhador e sua mulher seriam liberados do serviço doméstico para poder participar de atividades culturais recreativas e políticas, projeto que foi abortado e nunca se realizou (BONDUKI, 1998, p. 309).



Figura 2: O espaço público originariamente destinado à praça

O espaço público originariamente destinado à praça, como área verde e polifuncional, só veio a justificar a passagem dos carros como acesso a suas garagens. Parece como que o “projetista” tivesse previsto seu destino final, voltando à lateral “cega” dos blocos de habitação sem criar articulações apropriadas com aquele espaço.



Figura 3: Os espaços públicos não tem as mínimas condições de induzir ou promover uma vida comunitária mais rica

Os espaços públicos não tem as mínimas condições de induzir ou promover uma vida comunitária mais rica, envolvendo atividades de relações sociais mais intensas.

O estado de conservação do calçamento não oferece as mínimas condições de cumprir com as suas funções tradicionais.



Figura 4: O espaço público destinado a uma praça como equipamento polifuncional.

O espaço público destinado a uma praça como equipamento polifuncional de uso coletivo gradualmente vai sendo “privatizado” por um uso mais eficiente através das garagens.

Isto se justifica pela falta de atenção e abandono por parte da administração pública, criando-se as condições para mudar para um destino mais eficiente de acordo com a necessidade imediata dos vizinhos.

O espaço privado, resumido na casa própria, passa a ser o troféu da ascensão social ou da evolução lógica que, no decorrer do tempo, experimentam as famílias, induzindo a um modo de vida de um contingente sempre dependente do ambiente doméstico e condicionando e contemplando apenas as atividades de “projeção interna”, onde a televisão ocupa o espaço privilegiado das atividades sociais e de lazer. Trata-se de uma ficção da vida que conforma os parâmetros básicos dos valores da sociedade pós-moderna. Estas formas que assumem os modelos de vida são impostas compulsoriamente pela ausência de alternativas, precisamente pela falta dos equipamentos de uso coletivo, em especial na área de lazer e cultura, áreas básicas para o desenvolvimento social. Isso inviabiliza as condições de vida socializada ou de relação, inibindo a existência de estratégias comunitárias para compartilhar a busca de soluções para seus problemas. A falta de atenção de investimentos nesse tipo de equipamentos é relegada a último lugar da

pauta, pois trata-se de equipamentos de alto custo e de bens duradouros, sem retorno imediato em termos de capital. Estes investimentos a longo prazo produzem uma mais-valia em termos de “capital social” que o modelo produtivo rejeita em função da diminuição da taxa de lucro que este provoca. Esse processo passa por uma situação crítica no início da década de 60, quando o país vive uma conjuntura específica: a crise social leva a confrontos que enfraquecem as garantias do capital estrangeiro.

O país vive um período de incertezas em relação aos rumos da macroeconomia, dado o resultado a que tinha chegado o modelo. Assim, cai a taxa de inversões, cresce a inflação e reduz-se a taxa de crescimento, expressa na passagem do PIB de 4,1% em 1961, para 1,8% em 1963. Cristaliza-se a contradição entre as possibilidades políticas da democracia burguesa e as exigências do capital monopolista de base imperialista; define-se, assim, o embate entre o modelo socialista e o modelo internacionalista. Através do Golpe de Estado de 1º de Abril de 1964, firma-se a ideologia da modernização em substituição à ideologia do desenvolvimento, recorrendo-se aos processos políticos antidemocráticos em favor das garantias que o modelo capitalista exige. (SILVA,1992)

2.1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL COMO ESTRATEGIA LEGITIMADORA DO PROCESSO MILITAR

A partir de 64, a criação do BNH atende à necessidade de legitimação do regime; surge, assim, como elemento estratégico, criando, através dos postos de trabalho, a estabilidade social necessária para o avanço do capitalismo internacional. Paralelamente, com a atenção dada ao problema de desemprego, dando vazão a um amplo contingente de mão-de-obra não- especializada, provoca-se a reativação do setor da construção que também dinamiza a indústria de materiais, colocando em ação e funcionamento o caráter multiplicador do setor da indústria da construção.

A habitação, apenas representada pela casa própria, (unidade habitacional), apresenta-se como eixo da política urbana, deixando de lado toda a infra-estrutura de caráter social e de uso coletivo, necessário ao desenvolvimento social, como símbolo de estágios superiores da organização social.

O BNH, como instrumento articulador da política habitacional, está estruturado com base no setor público como financiador, e do setor privado enquanto intermediário executor da política habitacional. Seu papel principal, de administrador do sistema, concentra-se na centralização normativa e na descentralização executiva, desempenhando o papel apenas de mediador, atenuando o conflito de interesses, definindo um modelo empresarial. Este modelo empresarial utiliza o caráter social dos objetivos apenas no discurso, reservando os frutos desta política aos grupos financeiros e empresariais.

O campo financeiro baseia-se na criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como forma compulsória de arrecadação de recursos, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que representa a captação de recursos voluntários. Estes dois instrumentos convertem o BNH no segundo maior banco do País, que cria as condições, junto com os outros setores produtivos, para uma dinamização da economia, contendo os índices de inflação e partindo para uma etapa de consumo de bens duráveis, principalmente de automóveis, a partir do desenvolvimento de sistema de crédito. Este modelo concretiza uma “tecnoburocracia”, em função da marginalização das classes populares, caracterizando a ideologia liberal-conservadora, com uma crescente intervenção do Estado na economia. As crises provocadas pelo modelo podem ser controladas pela repressão institucionalizada, através dos instrumentos jurídicos, como a Lei de Segurança Nacional, que garante a continuidade do processo, tanto político quanto econômico. (BONDUKI, 1998)

Esse processo concretiza-se com a intensificação da concentração de renda, marcada pela defasagem registrada entre o índice de crescimento do produto real e o dos aumentos salariais, o que expressa o decrescente poder aquisitivo das classes populares: 80% da população brasileira só ganha até três salários mínimos, e apenas 7,7% são atendidas pelo sistema do BNH. Este processo, que marca uma profunda crise, resulta numa reorientação política e econômica que coincide, no governo Ernesto Geisel (1974 – 1979), com o período denominado de “abertura política”. Novamente, a política habitacional, dentro do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), representaria uma estratégia de sobrevivência do regime militar através das COHABs, que passam a apresentar-se como a solução do momento, com vantajosos investimentos para grande parte da população, além de

um incremento da especulação imobiliária, contemplando novamente os interesses tanto do setor financeiro quanto do empresarial. (SILVA, 1989)

A partir de 1979, o país mergulha numa crescente crise recessiva, acompanhada por um processo inflacionário incontrolável, o que, junto ao atendimento da dívida externa, atua em detrimento das necessidades sociais internas, como saúde, educação e habitação, que se tornam praticamente inacessíveis. O crescente desemprego e a alta rotatividade no trabalho criam as condições para uma progressiva compressão de tempo de trabalho, fazendo-se necessário um aumento de produtividade para atingir as mínimas condições de vida.

O sistema financeiro de habitação se converte num monstro burocrático, impossível de ser sustentado. Esse período de crise culmina com a pressão popular na campanha para as eleições diretas, proposta derrotada no Congresso. Nesse quadro, a política habitacional é reorientada segundo a filosofia da “Nova República”, que coloca o direito à moradia num plano superior ao consagrado direito da propriedade privada. “Habitação é um conjunto de elementos formado pela unidade arquitetônica, uma área saneada e urbanizada devidamente equipada e disposta de transporte urbano”. (MATTA, 1984, p. 145)

Tenta-se transformar o BNH num Banco de bem-estar social, mas sempre as ações se orientam para a adoção irredutível de um modelo empresarial. Mesmo que se insistia em privilegiar a mão-de-obra sobre o capital, essa nova política, na prática, apontou para a institucionalização do mutirão, e, em 1984, é criado o programa nacional de autoconstrução denominado “João de Barro”, que tenta associar a economia de custos ao desenvolvimento social, econômico e político, criando empregos e integrando a sociedade em organizações, em função do auto-emprego da casa própria. Esse elemento age de forma significativa, quanto à legitimação do governo, numa conjuntura política de crise de hegemonia. Através do fortalecimento do fundo de garantia, reorientam-se os financiamentos para projetos de conjuntos reduzidos, tentando integrar maior número de empresas de construção e possíveis novos processos tecnológicos produtivos.

Estes novos elementos da política habitacional não mudam o quadro das crises por que passavam o setor, no contexto da crise estrutural do país. A situação se traduz no fato de que 77% do déficit habitacional brasileiro acha-se localizado nas famílias de até três salários mínimos de renda mensal, que permanecem sem ter acesso à moradia. Em resumo, a participação em programas habitacionais dessa

faixa, definida como de interesse social, foi da ordem de 10,5% de 1974 a 1979; 20% em 1981; 25% em 1982 e 23% em 1983 e 1984.

No governo Figueiredo, são produzidas 1.240.000 moradias, equivalentes aos financiamentos dos quinze anos anteriores. Toda esta trajetória da política habitacional nesses anos marca uma função econômica geradora de mão-de-obra, que absorve os setores não-qualificados, aquecendo a economia e agindo paralelamente como instrumento de legitimação dos regimes e governos. A habitação passa a formar parte do direito natural do cidadão, com prioridade sobre a propriedade privada; conceito que entra em contradição com a própria lógica do modelo empresarial. (SILVA, 1989)

2.1.3 A HABITAÇÃO SEGUNDO O MODELO DA LÓGICA EMPRESARIAL

A política habitacional brasileira pós-1964 está baseada em duas pautas básicas: por um lado, a adoção do mito da casa própria, ressaltando o princípio da propriedade privada e induzindo ao individualismo como única solução ao problema habitacional; e, por outro, o modelo empresarial como instrumento operacional, privilegiando os grupos financeiros e os empresários, tanto da indústria de materiais quanto das construtoras.

O problema habitacional e a própria moradia se transformam em uma espécie de mercadoria, com características especiais quanto à especulação e à liquidez de capital. Trata-se de uma mercadoria cara e com altas margens de lucro. Também consegue comprometer o salário do trabalhador a longo prazo, hipotecando a sua força de trabalho talvez no decorrer de toda a sua vida. O setor empresarial é altamente favorecido pela canalização dos recursos originários da massa trabalhadora para um rendoso investimento especulativo. A casa é apenas considerada na sua condição de abrigo, sem levar em conta a sua inserção no tecido urbano, integrando a comunidade em uma redessencial de serviços que estão na base do próprio desenvolvimento comunitário. A unidade habitacional é apenas um elemento em todo este complexo sistema que envolve a habitação. A moradia, junto com o automóvel sucateado, é o binômio que passa a fechar o círculo individualista e empreendedorista da ideologia do sistema.

Atendendo a esses aspectos estratégicos para a expansão do grande capital, o governo só se ocupa da infra-estrutura necessária para atração dos

investimentos estrangeiros, ficando com essa parte onerosa que não dá resposta às necessidades imediatas e reais da população. Toda esta política habitacional se enquadra nas decisões macroeconômicas que são controladas através do forte centralismo administrativo e fiscal, imobilizando as prefeituras como agentes superiores de serviço público e, por outro lado, orientando e distorcendo os critérios de investimento público.

Como forma de conspirar contra a efetiva solução do problema habitacional, a economia volta-se para o atendimento dos juros crescentes da dívida externa, o que posteriormente provoca uma nítida virada para a especulação financeira, favorecendo o capital fictício em detrimento do capital produtivo.

Para viabilizar tais modelos, percorre-se a trajetória dos regimes autoritários, com hipertrofia do executivo comandando o centralismo administrativo e excluindo as populações dos benefícios com o apoio da “tecno-burocracia” civil e militar, a serviço dos grandes oligopólios nacionais e estrangeiros. Podemos entender assim a flexibilização do capital, ou as formas flexíveis que assume o capitalismo avançado, priorizando a estratégia do controle geopolítico, por cima das pautas ideológicas que até certo momento preservaram a hegemonia. Os agentes da superestrutura se adaptam a uma nova hegemonia, baseada na repressão.

Os subseqüentes períodos de transição democrática transcorreram de forma gradual sem rompimento da ordem anterior. Neste quadro, vem ocorrendo um recrudescimento do processo de desnacionalização. O Estado afasta-se de todas as suas funções empresariais, transformando os serviços públicos em novos nichos de mercado só reservados para as populações com poder aquisitivo. Neste sentido, a macro-política econômica vai tomando distância do processo de urbanização e seu caráter estrutural, relacionando este com a articulação de outros setores, particularmente com o desenvolvimento rural e o setor produtivo.

O controle da inflação passa por uma virada, segundo as políticas monetaristas, que causam um mercado confisco salarial, provocando uma retração do consumo e uma desativação do setor produtivo. Há um crescente incentivo às importações com o comprometimento do saldo da balança de pagamento. Vai-se perfilando a livre iniciativa e a economia de mercado passa a exigir uma forma mais moderna e flexível de dominação do capital.

O último recurso que usa a política habitacional, em função da necessidade de legitimação, é a ilusão da participação como forma de absorção e cooptação da

massa trabalhadora. Essa demagógica forma de integração social usa de maneira deformada os princípios de uma democracia participativa, a fim de criar as garantias para o funcionamento da democracia liberal. Esta participação fica restrita apenas à contribuição da mão-de-obra, dando vazão ao problema social do desemprego e configurando um aumento das jornadas de trabalho, caracterizando uma situação de super-exploração a que os trabalhadores tem sido submetidos historicamente, ou seja, o discurso da participação usado pelo Estado fica limitado ao mutirão, garantindo o trabalho gratuito que a população tem que realizar para resolver o problema da sua moradia. O Estado transfere à população o ônus da casa própria como necessidade básica da reprodução da força de trabalho na cidade.

A participação faz parte também do discurso eleitoral que, utilizado habilmente pelo setor político, se traduz num controle de indicadores que vão confundindo o crescimento e progresso absoluto com o relativo, justificando as formas primitivas que marcam as condições reais de vida da população.



Figura 5: A casa de “material”.

A casa de “material” composta por dois cômodos e um rústico banheiro, abriga dentro das mínimas condições de conforto uma família de cinco pessoas.



Figura 6: A família inteira se envolve na construção da casa

A família inteira se envolve na construção da casa durante longos períodos de tempo e a obra, nunca acaba.

Tal participação não contempla as decisões transcendentais que a arquitetura implica na determinação do espaço, e esta, na qualidade de vida, que é limitada a uma interpretação restrita do exercício da cidadania dentro dos limites impostos ideologicamente pela democracia liberal que limita a participação apenas aos períodos eleitorais. Essa participação simbólica é utilizada através do Estado pelas classes dominantes, para manter a sua situação de privilégio, utilizando o trabalho não pago para o aumento da taxa de mais valia em função dos elevados custos sociais, colocando nas antípodas da qualidade de vida a situação expressada nas condições da habitação.

O déficit habitacional é representado por um número que vai de dez a quinze milhões de habitações. Quase a metade da população residente nas grandes cidades vive em situações habitacionais precárias e a favelização vem se dando em índices muito superiores ao somatório da taxa migratória e do crescimento demográfico.

Em 1990, no governo Collor, é criado como política habitacional, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH). Este plano foi implementado pelo Ministério da Ação Social e financiado com recursos do FGTS. O PAIH constitui-se numa linha de crédito para a produção e comercialização de unidades de custo reduzido em conjuntos habitacionais inseridos em malha urbana, visando a permitir o acesso à

infra-estrutura e aos equipamentos urbanos. Destina-se a famílias de baixa renda (até cinco salários mínimos).

Entretanto, já no Governo Collor tem início o projeto neoliberal com cortes e desativação de vários programas sociais. Políticas habitacionais são reduzidas, dificultando o acesso das classes populares à moradia e agravando um dos mais sérios problemas do país que está intimamente relacionado aos limites estruturais do sistema capitalista. A escassez de moradia é, portanto, uma das mais fortes expressões da desigualdade social e da concentração de renda existente no Brasil.

No governo FHC, levando-se em conta os quatro anos do primeiro mandato, fica comprovada a firme disposição na redução dos recursos alocados para as políticas sociais, dentre elas a habitação. O projeto conduzido por FHC exclui a política social inscrita nos marcos da Carta Constitucional de 1988, aparecendo inteiramente subordinada à orientação macroeconômica, estabelecida segundo os ditames do grande capital.

2.2 POLÍTICA HABITACIONAL NO URUGUAI: uma breve contextualização

Para uma descrição da autogestão de cooperativas habitacionais por mutirão no Uruguai, devemos considerar os aspectos mais relevantes da formação da sociedade Uruguia e os aspectos e características que podem ter facilitado a implementação de cooperativas autogestionárias habitacionais no caso que nos ocupa neste trabalho. A influência do contingente de imigrantes italianos no início do século XX imprime um caráter militante na formação dos primeiros sindicatos organizados na indústria têxtil e posteriormente em outros relacionados às indústrias estatais, confirmando a marcada presença do Estado nos processos de industrialização de então.

Estes fatos contribuem para o fortalecimento da cultura da participação em um consolidado Estado de Bem Estar social que assume o seu protagonismo através da ampla gestão de exitosas políticas sociais. A expressão política deste período está representada pelo “Batllismo” que se caracterizou pela implementação de uma avançada legislação trabalhista que não apenas regulamentava as relações sociais do trabalho e o capital, mas também estabelecia limites precisos aos interesses de este último.

Através destas políticas sócias o Estado promoveu a extensão da rede de educação pública não apenas no seu caráter de cobertura, mas também aprofundando os aspectos culturais e éticos de uma sociedade evoluída democraticamente. Também estabeleceu bases sólidas para uma política de saúde e de produção de moradias para as classes populares. É importante destacar o caráter redistributivo e não apenas compensatório que tinham estas políticas sociais, que apontavam não para amortecer conflitos de classes, mas tentavam diminuir o impacto da desigualdade: “que os ricos sejam menos ricos, e que os pobres sejam menos pobres” (VAZ, 2000, p. 16).

O Estado de Bem Estar uruguaio, como experiência inédita na América Latina, se fortalece e amplia, especialmente pelas condições históricas das guerras mundiais, trazendo como consequência de seu protagonismo o desenvolvimento de práticas clientelistas através da distribuição de empregos públicos. Estas políticas sociais, a partir da intervenção do Estado, controlavam as pressões por aumento de salário atenuando a perda do poder aquisitivo.

A seguir na sequência histórica, o Uruguai passa a uma segunda etapa de desenvolvimentos das políticas sociais influenciado pelas diretrizes da CEPAL (Comissão Econômica para America Latina) que expressava o aprofundamento da Crise do modelo do Estado de Bem Estar.

Neste contexto da incipiente crise daquele modelo econômico, o relatório realizado pela CIDE (Comción de Inversiones y Desarrollo Económico) apresenta um diagnóstico da vulnerabilidade social do início dos anos 60, concluindo, entre outros dados, que existia um déficit habitacional de 100,000 unidades, o que provoca as pressões sociais que vão desembocar na elaboração de uma legislação progressista de vanguarda expressa na Lei Nacional de Vivenda nº13728, aprovada no Congresso Nacional em dezembro de 1968. Neste ponto, não podemos esquecer a crise de protestos no âmbito internacional, expressada nas revoltas de Paris de 1968, o que significou um momento histórico de grandes conflitos sociais, representado na marcada inflexão do modelo do Estado de Bem Estar.

Neste contexto, e antecipando a aprovação da lei, surgiram três cooperativas por mutirão no interior do país com financiamento do BID, fato que influenciou e inseriu as formas de cooperativas habitacionais a partir da legislação dos países escandinavos na própria Lei Nacional de Vivenda do Uruguai.

Nestes primeiros incipientes momentos de desenvolvimento do sistema cooperativo habitacional do Uruguai, o Centro Cooperativista Uruguiaio (CCU) adquire um protagonismo destacado, transformando-se em um eixo de referência dos sistemas associativos apoiados por um conjunto de técnicos que demonstraram as vantagens do sistema cooperativo, especialmente no barateamento das unidades habitacionais, destacando a sua competitividade como argumento para influenciar a aprovação da Lei.

As formas de autogestão e ajuda mútua, modalidade que apresenta substanciais diferenças em relação às formas de mutirão, como vamos demonstrar mais adiante, determinou a viabilidade deste tipo de iniciativas, derrubando preconceitos e argumentos empresariais e ganhando espaço ao mesmo tempo entre as forças sindicais e a simpatia das autoridades institucionais. Assim influenciados os círculos do poder político, induziu-se uma vontade política para a aprovação da Lei que regulamentava uma política de habitação de caráter universalizado que se viabiliza através da criação do Fundo Nacional de Habitação.

Assim, constata-se duas vertentes: por um lado, a vontade política que define uma política habitacional que consolida os elementos institucionais indispensáveis para o real desenvolvimento da mesma, e, por outro, sua viabilização através da unificação dos mecanismos de financiamento o que realmente vem materializar aquela vontade política. É evidente que por outro lado a Lei também promove e sustenta a organização dos grupos para as iniciativas e autogestão das cooperativas correspondentes.

Anteriormente, antes da entrada em vigência da Lei, o déficit habitacional tinha sido atendido sem uma planificação estrutural por parte do Estado. Esta falta de planejamento do setor não permitia a unificação e coordenação de esforços nem recursos destinados à construção de moradias para as classes populares. Apenas foram previstos alguns instrumentos de caráter institucional de forma isolada que não chegavam a se constituir como mecanismos prévios de uma possível política do setor, atendendo programas pontuais e de limitado impacto. Em 1937 foi criado o Instituto Nacional de Viviendas Económicas, e em 1947 as iniciativas e promoção da habitação popular foi centralizada a través do Banco Hipotecário del Uruguay. Os empréstimos foram orientados à funcionários públicos, muitos deles vinculados à empresas estatais, destacando a conjuntura história do auge e consolidação do Estado de Bem-estar da época.

A pesar da aprovação da Lei 10.761 de 1946, que contemplava modalidades de produção de forma cooperativa, o sistema não atingiu uma quantidade significativa de construção de unidades.

Como foi colocado acima, tiveram de passar vários anos até chegarmos em 1967, ano que marca o aprofundamento da discussão da Lei Nacional de Vivienda No. 10.728 que veio ser aprovada no dia 17 de dezembro de 1968. Podemos afirmar que esta lei se constituiu num verdadeiro instrumento institucional com caráter de política de Estado, por cima de interesses político partidários. Esta lei foi concebida para transcender os períodos legislativos de cinco anos que marca a lei eleitoral, e a elaboração da mesma se caracterizou pela grande participação de setores político partidários, técnicos e organizações sociais, representando os respectivos interesses.

Um aspecto a destacar fica por conta do capítulo especial da normativa, que insere o movimento cooperativo dentro de um plano quinquenal de habitação que também previa os recursos específicos para o financiamento do próprio sistema cooperativo.

Na referida lei, estavam contempladas várias linhas de ações de forma orgânica descritas a seguir:

1. Cria-se uma secretaria denominada Dirección Nacional de Vivienda, com amplas atribuições no campo da definição de diferentes programas habitacionais, assumidas pelo Ministério de Vivienda na atualidade.
2. Cria-se um Sistema Financeiro, através do Fondo Nacional de Vivienda, administrado pelo Banco Hipotecário del Uruguay, que determina importantes recursos para viabilizar plenamente os planos quinquenais.
3. Cria-se um inovador sistema de reajustes através de unidade específica de reajuste (Unidad Reajutable) que contempla tanto a poupança como os empréstimos em função das variáveis dos salários e demais índices que afetam a construção, capital financeiro, inflação e outros.
4. Estabelece-se um sistema de execução diferencial para as diferentes iniciativas considerando: a) o setor público; b) as formas cooperativas; c) um setor de fundos sociais e d) e um setor para promoção privada, o que vem abranger as diferentes

condições sociais e capacidade financeira dos diferentes setores sociais da população.

5. Regulamenta-se a acessibilidade a benefícios, conforme os diferentes planos de financiamento, capacidade de pagamento de prestações, interesses financeiros, tipo de habitação, etc.
6. O Poder Executivo, representado pelo Ministério de Vivienda na atualidade, deverá enviar no início de cada período de governo um Plano Quinquenal de Vivienda, integrado a planos de desenvolvimento econômico e social complementado com planos anuais que estabeleçam metas, recursos e distribuição dos mesmos.

3 AUTOGESTÃO, ECONOMIA SOLIDÁRIA E HABITAÇÃO

3.1 A DIMENSÃO SÓCIO-ECONÔMICA: ECONOMIA SOLIDÁRIA E AUTOGESTÃO

A origem do conceito de autogestão vinculado à superação da desigualdade poderia acompanhar o pensamento filosófico ocidental desde a filosofia grega, considerando o exercício da liberdade que expressava a dialética entre esta e a opressão que sofriam os escravos.

Na atualidade, e a partir da crise do Estado de Bem Estar e da consolidação do modelo neoliberal, a sociedade universaliza o sentido da igualdade e da liberdade através da autogestão, neste caso de caráter coletivo com um claro posicionamento crítico do conceito abstrato da liberdade ou mecanismo de autogestão de caráter individualista próprio da sociedade burguesa (surgida na Revolução Francesa) é conhecido, na atualidade, como empreendedorismo.

A referida autogestão só é possível quando o grupo humano envolvido controla os meios e os produtos da produção e fundamentalmente a tomada das decisões de forma coletiva através da cooperação mútua. Isto exige como princípio uma profunda modificação dos comportamentos que se retroalimentam através das práticas e processos de resolução de problemas concretos.

Cabe, nesta primeira parte do capítulo, realizar uma abordagem teórica dos dois conceitos básicos tratados: autogestão e economia solidária na sua relação ao tema central do trabalho da autogestão das cooperativas habitacionais. Assim, faremos uma breve análise dos debates originários (capitalismo e associativismo econômico) que estão por trás dos condicionamentos do mercado do trabalho das reformas neoliberais dos anos 80-90, e como contrapartida, as respostas surgidas a partir das ações alternativas decorrentes dos novos movimentos sociais.

Nesta contextualização histórica, podemos referir ao papel fundamental que tiveram as cooperativas agrícolas na economia Soviética e da China contemporânea. Neste sentido, e dada dimensão do impacto que estes modelos produtivos tiveram e tem, é surpreendente a pouca atenção e previsão que os autores clássicos lhe deram (Proudhon, Marx, Wallras, Marshall, Bernstein, Luxenburg, Lênin). A autogestão e o cooperativismo tem sido tratados como alternativas que poderiam dar solução paliativa ao problema da pobreza gerada pelo

capitalismo. No passado, diferentemente da atualidade, não se contesta a estrutura econômica geral como gênese da exclusão e as iniciativas solidárias são consideradas como formas concretas a soluções que transitam na fronteira do capitalismo e o socialismo, com a possibilidade restringida à sobrevivência dentro do próprio sistema capitalista. Assim, surge um dos eixos do debate da economia solidária e da autogestão de cooperativas habitacionais no contexto do mercado oligopolizado, determinando a eficiência e eficácia destas alternativas inovadoras.

Este aparente contraditório caráter concorrencial das empresas autogestionárias tenderia a manter o processo de concentração do capital, eliminando as unidades mais fracas. Esta aparente contradição poderia atingir equilíbrio somente em um contexto de economias planejadas (ou pelo menos de processos planejados em áreas específicas), o que não afetaria substancialmente a estrutura do sistema hegemônico.

A discussão fica delimitada à questão da coexistência da chamada economia solidária no mercado capitalista desde que esteja submetida à lógica concorrencial para sua própria sobrevivência além de apresentar a necessária eficiência que justifique sua viabilidade.

As iniciativas da economia solidária não levam à transformação social necessariamente, mas podem levar a uma cultura autogestionária sem distorções burocráticas, o que poderia reproduzir a subordinação de interesses de frações que controlam o mercado ou o Estado, como foi o caso do socialismo real. Neste sentido, podemos afirmar que, no decorrer da história, iniciativas de caráter alternativo sempre se diferenciaram das formas hegemônicas de produção, firmando o axioma de que as exceções confirmam a regra.

Chegamos, assim, a um fenômeno social emergente do final dos anos 80 que tem um conjunto de características de funcionamento similares, mesmo com perfis heterogêneos próprios dos contextos geopolíticos específicos.

Pode-se afirmar que estes fenômenos próprios do modelo neoliberal da América Latina, foram antecipados por propostas alternativas nos países centrais (especialmente na Escandinávia), e excepcionalmente no Uruguai, como consequência de um contexto histórico específico, a ser tratado mais adiante.

No caso do Uruguai, o processo que se cristaliza na segunda metade das décadas de 60 não se apresenta apenas como resposta à crise do capitalismo (Estado de Bem Estar); estas que podem ser consideradas endêmicas no decorrer da

história, especialmente para os setores fragilizados da sociedade, promovem ações em que os movimentos sociais organizados buscam alternativas para dar solução a seus problemas e necessidades, organizações que mais tarde se consolidam institucional e juridicamente. A economia solidária, considerada como o crescimento da cooperação econômica, coincide com etapas de crise do capitalismo e a apresenta suas próprias contradições com as relações capitalista de produção.

A análise teórica da economia solidária na América Latina é apresentada dentro de três correntes com características específicas, conforme os seus atores e países de origens, como é o caso de Luis Razetto, do Chile; Jose Luiz Coraggio, da Argentina; e Paul Singer, do Brasil, e coincidem ao propor projetos abrangentes de sociedades alternativas dentro de novas relações entre economia política e cultura, indicando os elementos éticos como preponderantes.

Por sua parte, Coraggio destaca a descentralização como fator preponderante do desenvolvimento, através do qual o redimensionamento do Estado nacional flexibiliza a sua estrutura de poder.

Embora o enfoque brasileiro através de Singer é mais geral e está restringido à experiência do governo de São Paulo, relacionando o espaço urbano com o crescimento do emprego e do desenvolvimento social. Ele apresenta a economia solidária como forma de gerar renda que, em decorrência, resulta em ações inovadoras diversas de inclusão social; entre elas estão os programas de autogestão habitacional desenvolvidos no governo de Luiza Erundina. A colocação de Singer aponta a crítica das políticas meramente compensatórias, que deverão ser substituídas por aquelas ações alternativas emancipatórias na direção de mudanças estruturais do modelo hegemônico.

Cabe destacar nesta contextualização teórica da autogestão de cooperativas habitacionais como forma de expressão da economia solidária alguns aspectos etimológicos do conceito e categorias apresentadas. Podemos fazer uma clara distinção entre aquelas cooperativas que efetivamente apresentam características autogestionárias, e as demais, que atendem o modelo empresarial dentro das diretrizes do capitalismo flexível com o objetivo de reduzir custos e ampliar suas taxas de lucros, em função da mais valia ampliada.

O perfil solidário das primeiras apresenta valores de caráter anti-capitalista, numa dimensão ético-moral específica que não abre mão da eficiência e da capacidade concorrencial (CRUZ, 2006). Aqui o conceito de solidariedade tem o

caráter de reciprocidade que aponta precisamente ao seu caráter etimológico no sentido do sólido ou solidez que produzem resultados materiais de forma eficaz. A economia solidária se fundamenta na sua crítica às iniciativas convencionais capitalistas resumidas na cultura empreendedorista por um lado e, por outro, firma a igualdade, harmonia e cooperação como forma eficiente de superar a pobreza, portanto podemos firmar que a economia solidária é:

[...] um conjunto de iniciativas econômicas associativas nas quais (a) o trabalho (b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito, etc..), (c) os resultados econômicos do empreendimento, de os conhecimentos a cerca de seu funcionamento e (e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscando-se relações de igualdade e de solidariedade entre seus partícipes. (CRUZ, 2006, p. 69)

Devemos afastar a ideia de que a economia solidária é parte do setor informal, assim como também é necessária para sua viabilidade, alcançar níveis eficientes na escala de produção, o que não é possível sem um mínimo de institucionalização, identificando-se com o trabalho formal, contestando os equívocos conceituais provocados pela denominada economia popular, esta identificada com os processos precários de sobrevivência, nos nichos residuais da economia urbana. Esta delimitação conceitual remete-se a uma opção política no sentido da percepção do mundo e suas expressões ideológicas, e define formas de organização alternativas as estruturas submetidas à lógica do mercado que possui especificidades históricas que tem a ver com a característica tardia do capitalismo flexível contemporâneo, com sua incapacidade singular de reproduzir-se em escala ampliada no conjunto do planeta.

Dentro das definições e características da economia solidária podemos firmar os dois aspectos fundamentais que compõe sua essência, por um lado as ações humanas que determinam a vida econômica, ou seja, as atividades produtivas na direção da reprodução da vida biológica e social que garantir a reprodução material da própria vida tanto na escala micro como macroeconômica e por outro as representações culturais relacionadas a aquelas, como 'relações espirituais' (como diria Marx) da vida: da política, da história das classes sociais, de sua cultura, seu imaginário, forma de organização de ação e relacionamentos; formas históricas de estruturação de sua própria reprodução (CRUZ, 2006, p. 16).

Então a dinâmica da economia solidária responde a formas específicas que se articulam às condições econômicas de viabilidade e sobrevivência das iniciativas, de um lado, e os condicionamentos sócio-históricos de seus agentes na construção de alternativas diferentes dos empreendimentos convencionais, ou seja, a viabilização de pequenas e médias empresas no mercado oligopólios periféricos, para o qual é fundamental o papel do Estado na definição de mecanismos de ação proteção e controle. Nesta avaliação da viabilidade das referidas iniciativas de economia solidária também deve ser considerada a existência de relações de cultura solidária, que remete à formação histórica das classes sociais e suas expressões políticas e culturais e determinados contextos geopolíticos, o que poderá facilitar a dinâmica dos processos e resultados, mas acreditamos não seja uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento de projetos de esta característica.

A economia solidária representa uma contestação e crítica às relações de produção capitalista acompanhada por um conceito subvertido de propriedade, de poder e de apropriação do resultado da produção, próprias das características do sistema hegemônico. O desafio se apresenta e permanece nas intenções de articular mecanismos econômicos tipicamente capitalistas e anti-capitalista ao próprio tempo. Estes mecanismos se colocaram na fronteira dos conflitos entre ambos os sistemas, e determinam uma situação que aponta a coexistência de modos de produção diferenciados em um mesmo território e que, segundo a crítica da economia política de Marx, é o papel histórico destas formas alternativas de produção que dependeram da capacitação e condições culturais dos seus agentes para atingir o êxito esperado, conforme as postulações insistentes da obra de Gramsci.

3.1.1 OS PRINCÍPIOS DOMINANTES DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Como já vimos nas sessões precedentes, as alternativas de economia solidária estabelecem relações sociais não capitalistas nas quais o trabalho prevalece sobre o capital e estas iniciativas devem superar as contradições de sua inserção no mercado, onde só poderão viabilizar-se através de sua eficácia concorrencial. Precisamente, deverão atender aos padrões do mercado em que estão inseridas, o que significa seu desempenho na relação de custos e lucro, particularmente em função da taxa de lucro. Nesta equação, uma das variáveis

significativas está referida ao tempo requerido nas decisões através do processo participativo. Uma análise superficial poderia nos levar a pensar na falta de competitividade que estes mecanismos apresentam, sendo que o debate que envolve uma decisão decorre em um melhor resultado em termos da futura produtividade e isto se constitui em um dos princípios fundamentais da economia solidaria na qual necessariamente as decisões são de caráter coletivo.

Anteriormente, apontávamos para a necessidade da capacitação nos processos de gestão, visto que estes podem trazer como consequências elevadas conflitos internos que poderão derivar na “implosão” da iniciativa.

Outro fator decisivo na competitividade dos empreendimentos, largamente explorado pela literatura econômica, diz respeito à capacidade de inovação tecnológica: de produtos, de processos, e mais recentemente também, de organização do trabalho e de publicidade. (Cruz, 2006, p. 243)

Os nefastos efeitos da sistemática da globalização e efeitos da economia neoliberal dos anos 80 que buscavam ajustar as economias nacionais do Cone Sul, incorporando estas a um novo padrão de acumulação como exigência do capital mundial, provocaram a emergência dos movimentos sociais dentro de padrões próprios da conjuntura histórico-política, em certa medida, reivindicando a recomposição das condições vividas conquistadas no Estado de Bem Estar. Neste sentido, a economia clássica percebe as iniciativas econômicas de caráter solidário apenas como um produto residual, consequência do desemprego e da precariedade do trabalho, o que não significa que a tendência da economia solidária de produzir um número maior de decisões solidárias de empreender nos períodos cíclicos de recessão seja uma alternativa sólida dentro do sistema hegemônico convencional, quer dizer que as iniciativas solidárias não obedecem apenas a conjunturas econômicas, mas também a pautas sociopolíticas, apesar de algumas análises indicarem a limitação do impacto que o conjunto da economia solidária pode produzir sobre os agregados macro-econômicos.

Em síntese, a economia solidária e a sua expressão através da autogestão de cooperativas estão caracterizadas e basicamente permeadas por valores de solidariedade, democracia participativa, autonomia e primazia do trabalho sobre capital.

As iniciativas com estas características aparecem em uma perspectiva de inserção de grupos organizados em resposta à precarização sofrida pelas diretrizes

macro-econômicas neoliberais estruturadas a partir do financiamento dos fluxos do capital globalizado, onde o Estado abandona seu papel articulador entre as relações sociais e a produção, particularmente dos mecanismos do mercado.

A fragilidade apresentada pela desregulamentação do trabalho também é acompanhada por uma crise na convocação das tradicionais organizações e normas trabalhistas. Desta forma, vão emergindo as iniciativas econômicas de caráter solidário, dentre estas, a produção de renda em geral é a criação de empreendimentos habitacionais.

A nova experiência, repleta de conflitos de contramarchas, de decepções e desilusões, de novas esperanças, em fim, aponta para um princípio comum que permite a todos almejarem a construção de algo diferente: autogestão. (CRUZ, 2006, p.293)

A economia solidária está subordinada a uma dupla pressão externa: de um lado, ciclos econômicos com seus momentos de euforia e crise, e, de outro, aquelas situações que poderão influir através das macro-políticas econômicas no desenvolvimento social.

Todas as atividades econômicas diferenciais estão condicionadas por essas diretrizes das macro-políticas econômicas e a consolidação das primeiras dependem do incentivo do Estado e sua adaptação às pautas concorrenciais do mercado, incentivo que passa por programas específicos de transformação da cultura coletiva e das tecnologias sociais pautadas pelo conhecimento historicamente acumulado dos grupos sociais envolvidos. Estes programas poderão prever as articulações do poder local relativas às estruturas do Estado e dos diferentes agentes envolvidos em relação a formas específicas de gestão dos projetos abordados. Vale destacar a apropriação e inovação das tecnologias sociais específicas que envolvem ou participam das iniciativas de economia solidária amplamente caracterizadas como capital social nunca imunizado da apropriação ilegítima das formas flexíveis do capital, que aproveita as vantagens comparativas das iniciativas solidárias em função do aumento e concentração da taxa de lucro, das formas empresariais da economia tradicional.

Cabe destacar que estes processos nunca estão previamente definidos dentro de receitas rígidas, enquadrando-se em dinâmicas determinadas pela própria

ação a partir da configuração específica das pautas concretas do local e das características do problema a ser resolvido.

Podemos dimensionar a potencialidade da economia solidária e auto empreendimentos de iniciativas solidárias para revitalizar setores sociais e espaços territoriais atingidos pela perversidade do capitalismo contemporâneo, como uma tendência a produzir impactos substanciais no desenvolvimento local, entendido este como a produção e distribuição de riquezas.

[...] denotando relações sociais de produção diferentes e contraditórias em relação ao modo de produção capitalista, uma vez que aquelas estão orientadas segundo uma lógica de cooperação autogestionária, ao passo que estas se orientam a partir de uma lógica competitiva e heteronímica. (Cruz, 2006, p. 333),

Como veremos na seguinte seção:

A construção de um projeto civilizatório é importante observar, não se constitui apenas a partir de identidades objetivas organizadas do processo de produção material. Se para Marx (1987, p: 25) o modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, política e espiritual, ele também afirma, no mesmo texto que com a transformação da base econômica, toda a enorme super estrutura se transforma com maior ou menor rapidez (RAZETO apud CRUZ, 2006, p. 304)

“Esta formulação não é uma invenção do pensamento de Marx. Este tipo de processo esteve presente em todas as grandes transformações da historia” (CRUZ, 2006, p.304).

Por exemplo, na transição do feudalismo ao capitalismo e do papel que cada classe social cumpriu nesse processo quando a burguesia chegou ao poder depois que havia adquirido sua hegemonia no campo econômico da sociedade, ou seja, que a burguesia havia desenvolvido relações sócias de produção capitalista em meio a hegemonia estruturante das relações de produção feudal. (Anderson 1989)

”Grandes lutas travadas entre a nobreza terratenentes e o campesinato ergueu-se o suficiente para provocar a metamorfose às vezes mais lenta, as vezes mais rápida- das instituições em acordo com seus valores e com projeto de sociedade da qual era portadora, que de alguma forma refletia as relações sociais de produção presentes no seu próprio modo de produção.” (CRUZ, 2006). Foram as estratégias adaptativas da burguesia o que lhe permitiu desenvolver a *livre empresa* sobre uma sociedade teocrática e guerreira.

Crítica ao Antonio Gramsci:

as estratégias de superação do capitalismo, que pretenderam (ou que pretendem) revolucionar primeiro as super estruturas para então socializar a infra-estruturas econômicas acabaram gerando, de fato, aquilo que Proudhon previu: uma casta de dirigentes autoritário que governavam a economia a partir do Estado, e o Estado a partir de seus interesses próprios. Rosa Luxemburg não viveu para ver; Lênin morreu apreensivo diante do que via (CRUZ, 2006, p.105).

3.1.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E CAPITAL SOCIAL

Ficou estabelecido na seção anterior que a premissa principal da economia solidária é a prevalência do trabalho sobre o capital nos modelos hegemônicos da economia convencional. Logo, feita a análise da origem e definições da economia solidária, bem como a reconstrução dos debates centrais que apresentou o desenvolvimento e consolidação de estas formas inovadoras da economia, o desafio contemporâneo aponta para a reconstrução de essa utopia possível, logo após os impactos negativos na economia e nos conjuntos das sociedades herdados do capitalismo neoliberal e do lado perverso da globalização em seu conjunto.

Essa utopia se apresenta com um componente ético sustentado na equidade, na solidariedade e cooperação social, tudo o que deverá se refletir em uma releitura de novas redes produtivas sociais e políticas que apontam para modelos avançados sem fronteiras específicas, em que a democracia como cultura das participações deverá desenvolver-se a partir de embasamentos materiais onde aqueles princípios de equidade solidariedade e cooperação social decorram de uma distribuição adequada do produto social.

O capital social deverá ser a expressão de um novo modelo de gestão criando novas redes de relações associativas na perspectiva de desenvolver e consolidar institucionalmente a economia social e, neste caso, as cooperativas de habitação ao qual se direciona este trabalho.

A recriação do capital social também passa pela sustentabilidade desses empreendimentos associativos, particularmente no interior das organizações sócias em função do marco de articulações com o Estado e outros agentes, tendo como meta o desenvolvimento local particularmente no que se refere à estrutura habitacional.

A evolução do desempenho das organizações sociais passa por estratégias de transitar de antigas respostas defensivas de situações de emergência para a construção de alternativas permanentes, estáveis e sustentáveis frente às crises endêmicas que tem como marco a economia centrada no desenvolvimento industrial do Estado de Bem Estar e que passou para uma economia concebida para o setor financeiro com resultados positivos apenas para uma minoria privilegiada, deixando como resíduo para o conjunto da sociedade a ilusão de que o mercado seria, por si só, o grande elemento de democratização do desenvolvimento, ou seja, o distribuidor idôneo do produto social.

Na perspectiva dos resultados negativos econômicos e sociais que deixou esse modelo, a sociedade se apresenta estática e desconfiada do papel que atribuiu uma vez ao Estado, e partiu para novas formas de organização social representadas nas múltiplas características que apresentam os movimentos sociais.

Poderíamos afirmar então que o capital social econômico é a dimensão das relações, nesse caso, de vínculos associativos de unidades ou organizações que atuam em atividades produtivas, distribuição e intercâmbio de bens e serviços, como modelo alternativo da superação da pobreza em geral, que contribui para o desenvolvimento de um grupo social localizado ou que tem em comum o esforço do empreendimento direcionado ao âmbito local, considerando este como espaço privilegiado para as ações específicas das suas iniciativas.

As iniciativas caracterizadas pelo capital social também precisam transitar da sua escala simples a uma escala ampliada, ou seja, que as microeconomias se inserem na estrutura das macro-diretrizes que poderão estar estruturadas em políticas sociais correlativas as escalas que os problemas sociais apresentam. Estas mudanças não são apenas na dimensão quantitativa, mas estão acompanhadas fundamentalmente por “saltos” qualitativos decorrentes dos adequados processos de gestão através dos quais se vão consolidando os aspectos jurídicos e institucionais dos empreendimentos. Novamente podemos apelar às diferenças entre economia social solidária e economia empresarial, determinada pelas relações ou destinos dos benefícios ou produto social com o trabalho incorporado no marco dos mecanismos participativos. Em todas essas colocações, cabe distinguir também a perspectiva do gênero pelo papel protagonista da mulher nestas organizações, como consequência do caráter feminino do crescimento da pobreza, em que estas passaram a ocupar o exercício da chefia do lar, dada a ausência do homem nesta unidade familiar.

Em resumo, o salto qualitativo acima referido assinala o papel estratégico de capacitar e conscientizar a inserção política histórica de cada empreendimento por pequeno que este possa parecer.

3.1.2.1 Descentralização e desenvolvimento local

O capital social ou as iniciativas de economia solidária se iniciam principalmente em território recortado, especificamente definido por uma jurisdição local que, conforme a escala, poderia ser um município ou um bairro, espaço onde acontece a vida e tem elementos que caracterizam o cotidiano. Neste sentido, as populações não tem uma imagem das estruturas espaciais nem dos fatos políticos que fora de essa escala acontecem; tudo fica em uma imagem virtual e só o desenvolvimento local é concebido como um processo de prática institucionais participativas, que, tendo como ponto de partida o potencial e as oportunidades de um determinado território, tendem a melhorar a qualidade de vida da população envolvida. Podemos dizer então que, no território, o local é uma construção de caráter social que tem uma origem específica e expressa uma identidade desse grupo. Estas iniciativas solidárias tem impacto e mobilizam outros recursos, o que pode ser considerado o eixo do desenvolvimento local caracterizado por atividades produtivas. Para este desenvolvimento, se fazem necessárias estruturas de articulações horizontais e verticais entre diferentes escalas e atores, ou seja, institucionais ou agentes dos diferentes setores envolvidos o que uma vez institucionalizado configura uma política pública, consolidando uma visão estratégica do perfil produtivo.

Se analisarmos as políticas macroeconômicas atuais, poucos podem fazer contra o uso ambientalmente inadequado dos recursos naturais. Qualquer iniciativa de caráter local não está desvinculada das diretrizes e efeito globais que em sua versão perversa debilita os Estados Nacionais, muitas vezes dificultando a autonomia e consolidação de blocos regionais, realidade constatada no MERCOSUL.

Neste sentido, se faz necessária a geração de estruturas intermediárias que possam fortalecer as micro-regiões através de redes de municípios que possam estar estruturadas em regimes de descentralização que permitam novas atribuições e competências as escalas locais.

Podemos dizer que as sustentabilidades das iniciativas de caráter solidário terão de estar inseridas em um marco de outras políticas que possam materializar o embasamento de sua consolidação e desenvolvimento, o que não poderá acontecer em unidades territoriais que reproduzam, em forma condensada, a fragmentação social. A revitalização dos programas da escala local tem as seguintes vantagens:

- a) diagnosticar com maior precisão os problemas;
- b) permitir maior controle fiscalização dos próprios programas;
- c) coordenar e acordar diferentes interesses antagônicos;
- d) promover e gerar a participação;
- e) avaliar os próprios programas de forma rigorosa;
- f) consolidar as práticas democráticas.

Os elementos táticos anteriores só poderão acontecer dentro das estratégias a seguir:

- 1) a clara bondade política inserida em um estilo de gestão participativa;
- 2) a insubstituível capacidade técnica acompanhadas por exercício de mecanismos transparentes e imunes às práticas clientelistas de todos os atores envolvidos.

El pasaje de políticas sociales asistenciales a otras de desarrollo local, exige principalmente la desición política del Estado Nacional y Provincial de transeferir poder al âmbito local através de la implementación de una detmrinada estratégia (plasmada com recursos específicos), que comprometa la administración local y a la sociedad civil em um trabajo conjunto (CARACCIOLO-FOTI, 2003, p.43).

O Estado tem o papel de promotor e coordenador dos processos de planejamento participativo local e micro-regional em programas que contemplem momentos de ação e também avaliação das ações determinadas no próprio planejamento como forma de articular as diferentes áreas político-institucionais como forma de estabelecer articulações das diferentes escalas da cotidianidade local e as estruturas macro-institucionais, adotando modelos e métodos de gestão que permitam associar o estado com as comunidades, por exemplo, através de conselhos técnicos de projetos e (ou) de desenvolvimento local, sempre preservando e controlando o uso clientelístico dos diferentes programas sociais. É lógico que essa cultura clientelista e até a própria corrupção nem se controlam e nem se resolvem por decreto, e a gestão associada e o desenvolvimento local, não

sendo o desenvolvimento local apenas uma meta, mas também uma estratégia que exige desenvolvimento, particularmente de caráter cultural. O desenvolvimento local integral exige uma planificação participativa que preveja também o controle dos atos do governo.

3.1.2.2 Capital social

Neste trabalho, o conceito de capital apresenta uma conotação que tem uma ligação direta com a produção de valor é sua acumulação.

Uma primeira definição do capital social considerado como insumo primário da economia solidaria vem do sociólogo francês Pierre Bordieu:

[...] el conjunto de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones mas o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o, em otros términos, con la pertenencia a um grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (suseptibles de ser percibida por el observador, por los otros, o por ellos mismos), si no que están también unidos por laços permanentes y útiles. (BORDIEU, 1980, p.36)

[...] Estos vínculos son irreductibles a las relaciones objetivas de proximidad em el espacio físico (geográfico) o en el mismo espacio econômico y social, porque ellos estan fundados sobre los intercambios inseparablemente materiales y simbólicos, donde su instauración y perpetuación supone reconocimiento de la exata proximidad. (CARACCILO-FOTI, 2003, p. 36)

Bordieu aponta a três aspectos no conceito de capital social:

- a) benefícios materiais e simbólicos considerados como volume do capital (econômico cultural ou simbólico);
- b) estratégias de formalização para construção desse capital social como produto de um trabalho de formação e manutenção das relações do grupo envolvido;
- c) intercâmbio (com caráter de reciprocidade) de objetos materiais e simbólicos que poderão ser reconhecidos como elementos de identidade do grupo humano envolvido.

Também Bordieu parte de três formas de capital:

- a) capital econômico;
- b) capital cultural (incorporado a cada pessoa, objetivado em forma de objetos e institucionalizado por níveis de educação); e

c) o capital social como conjunto de redes sociais que um ator pode movimentar no seu próprio proveito e na sua comunidade, também poderiam ser consideradas as redes como um inovado capital social.

[...]Pertener a uma red significa trabajar com otros, formando parte de um proceso donde se intercambia información, se genera nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros projetos (POGGIESE et. al., 1999, p.57).

O conceito de rede questiona a centralidade no sentido das hierarquias e incorpora relações relativizadas junto à diversidade e vê nos processos a flexibilidade, substituindo a linearidade pela simultaneidade no sentido de uma percepção da complexidade dos processos.

No capital social, podem ser considerados aqueles aspectos da organização social como confiança, normas e redes que possam melhorar a eficiência da sociedade facilitando ações coordenadas. (PUTNAM, 1993, p. 167)

O capital social também está relacionado à coordenação e cooperação com benefícios recíprocos, resultando em uma espécie de aptidão dos membros das organizações sociais que se asseguram para si benefícios, em função da sua participação em redes ou outras estruturas sociais. Esses membros sustentam motivações instrumentais próprias da retribuição, consequência da reciprocidade e solidariedade específicas do sistema.

Muitos autores, entre eles Kliksberg y Tomassini, consideram o capital social e cultural como um pré-requisito para a obtenção de determinados resultados econômicos (desenvolvimento), ou políticos (cidadania).

Na América Latina, tem-se desenvolvido um modelo sustentado na confiança, na solidariedade, na consolidação institucional para atingir certos graus de cidadania.

Através de redes, associações normativas institucionais e valores, as pessoas tem conseguido atuar de forma coletiva, produzindo uma externalidade positiva a favor das mesmas. Estas organizações abrangem um grande conjunto de organizações sem fins de lucros com diversos tipos de objetivos sociais, políticos, econômicos, religiosos, esportivos e de lazer. Todas estas organizações apresentam o fato de participar, ligadas ao valor da confiança, que expressa uma relação que

retroalimenta estruturas complexas entre os distintos tipos de capital social, econômico, cultural e político.

A existência de um farto capital social e cultural não é o único elemento que garante a viabilidade das iniciativas solidárias, dado que se não existem inversões de capital de caráter produtivo não se produzirá o esperado resultado.

Com frequência, assistimos a iniciativas que apenas conseguem controlar a sobrevivência cotidiana, mas não conseguem um crescimento para redes sociais formalizadas, o que poderia constituir uma ferramenta estratégica para a superação dos estágios de pobreza.

Existem indicadores específicos capazes de dimensionar o desenvolvimento da sociedade civil. Neste sentido, o Banco Mundial define o capital social como o produto de intercâmbio entre pessoas que facilitam as ações conjuntas. Aqui é considerado o termo sociedade civil como aquela instância construída por organizações privadas diferenciadas daquelas entidades públicas que conformam o aparelho do Estado. Aqueles indicadores poderão estabelecer os impactos que as iniciativas podem ter provocado nos salários dos grupos envolvidos e por sua vez o nível de capitalização e qualidade de vida dos próprios associados.

Em resumo,

[...] definimos a sociedade como uma instancia integrada por diversas formas de capital, como um conjunto de relações sociais que se expressam em determinadas praticas que instrumentam certos recursos e produzem distintos tipos de beneficios para determinados setores sociais. (CARACCIOLO – FOTI, 2003, p. 48)

Desde o ponto de vista analítico se poderia decompor os diferentes tipos de capita em quatro elementos:

- a) as relações sociais, entendidas como relações interpessoais;
- b) as praticas que se realizam a partir daquelas relações sociais;
- c) os recursos que instrumentam essas práticas que poderão ser de caráter econômico, cultural ou político.

O capital social constrói um recurso que mobiliza outros recursos com a finalidade de ampliar esses próprios ou outros recursos.

A organização como expressão de um tipo de capital social e a existência de um sujeito ou ator social que articula determinados recursos com a finalidade específica, independentemente do grau de formalização da sua própria organização

ou de outra forma de capital social ampliado; poderia ser a articulação que se estabelece entre duas ou mais organizações que se juntam com o objetivo de realizar determinadas práticas e administrar uma série de recursos para a obtenção de um benefício superior o qual poderá ser alcançado por cada unidade em forma separada.

O capital social seria uma agrupação ou rede de organizações, constituída, por exemplo, por federações de cooperativas. Estes benefícios poderão se transformar em determinados fins que provoquem mudanças sociais que atinjam a superação da pobreza em um marco de desenvolvimento sustentável.

3.1.2.3 Apoio e incentivo ao capital social

O desenvolvimento do capital social dependerá do apoio, que em determinadas condições, poderá impactar no mesmo e dependerá também dos níveis de civismo ou espaços de participação nas decisões de governo nas suas diferentes escalas e abrangência em função dos níveis de cultura participativa dos agentes envolvidos e seus conhecimentos instrumentais para operar tecnicamente na gestão e articulação dos diferentes capitais em jogo.

Em síntese, o êxito das iniciativas dependerá do grau de apropriação do poder das organizações sociais que constituem o capital social, e fica clara a avaliação da real possibilidade de acesso ao poder no sentido da participação nas decisões do governo. Por isso, a criação e fortalecimento da capacidade de organização das classes excluídas se transformam no eixo central da promoção do capital social, para o qual a criação de um contexto econômico institucional de apoio ao desenvolvimento do capital social se caracteriza pela distribuição de renda, a descentralização, e a participação fluida sem obstáculos entre o setor público e privado que se apresenta como resultado da coesão social e consolidação de um modelo democrático.

Este capital social terá o papel básico e fundamental do desenvolvimento econômico local, âmbito em que se cristalizam as relações cotidianas dos setores sociais e do Estado na perspectiva da sua expressão como realidade imediata. Neste quadro, a questão, é como superar a contradição de um modelo aparentemente antagônico com as diretivas do mercado, onde as políticas populistas e clientelistas impedem uma participação cidadã autogestionada e

independente do poder do Estado. Este conflito não acontece apenas na externalidade dos diferentes fatores ou interesses de setores sociais representados nas estruturas políticas, mas também nas próprias articulações entre as organizações que conformam o capital social, que, em alguns casos, poderá decorrer na autodestruição das redes ou da própria organização.

Estas situações sempre estarão presentes, mas os conflitos poderão ser úteis para o crescimento e amadurecimento das organizações na medida em que se aprofundam as formas do exercício da democracia participativa. De certa maneira, não são mais nada que a própria expressão da luta de classes no contexto das diferentes configurações da evolução do modelo democrático.

3.1.2.4 As perspectivas do Capital Social como insumo da Economia Solidária e a auto-gestão habitacional

A economia social baseada no capital social econômico se apresenta não apenas como um recurso paliativo às crises do mercado, mas sim como uma alternativa clara de desenvolvimento para o qual precisamos uma fundamentação que garanta esta afirmação, dando lugar permanente a estas alternativas tanto nas suas possibilidades concretas já realizadas quanto no pensamento econômico contemporâneo e sua correlação com o modelo ético.

Asi como Max Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* demostró que el utilitarismo y el individualismo propios de dessa ética, acompañaron el surgimiento del capitalismo, es necesario sostener una nueva ética de la equidad, la solidaridad y la cooperación social para '*refundar una utopia*' que oriente el cambio de um modelo global injusto em um mundo em crisis (CORACCILO FOTI, 2003, p.119).

Em certa medida, o que Max Weber propôs foi uma crítica dos teóricos da economia neoliberal contemporânea no sentido de uma pretendida ciência pura, com suas próprias leis independentes das questões sociais, e devolver a economia desde teoria sua condição de ciência social e histórica.

Relacionando com esta postura, Bourdieu também questiona o “homo econômicos”, sobre o qual se fundamenta a economia clássica de Adam Smith. Esta noção aponta a “racionalidade do interesse próprio” e “a maximização dos benefícios” como modelo universal de comportamento. Afirma que tem acontecido

uma verdadeira “revolução ética” que levou a economia a apresentar-se como uma “teoria econômica pura”, como um universo separado regido por suas próprias leis, o que reflete uma visão aistórica que parte da gênese das disposições econômicas do agente econômico e particularmente de seus gostos, necessidades e pretensões, que acompanham o mito do “homo econômicos” e a “teoria da ação racional”, desvinculando as políticas econômicas de suas consequências sociais.

Estas posturas econômicas se submetem constantemente às exigências políticas de “agentes e instituições imersos num mundo econômico particular, originados em uma história social singular”, vinculado a um “sistema de crenças e valores de uma visão moral do mundo” que tem leis naturais e universais, nas quais aparece o mercado como instrumento estratégico para organizar a produção e os intercâmbios de forma eficaz e equitativa como princípio democrático da sociedade.

Estas correntes de postulados “universais” tem provocado, neste mundo globalizado, a exclusão e a desigualdade de forma ampliada e sua expressão ideológica mais ajustada e o “pensamento único”, homogeneidade que não permite qualquer sub-sistema marginal e paralelo, como é considerada a economia solidária ou “dos pobres”, supostamente ineficiente.

Em los años 60, los países desarrollados poseían el 30% de ingreso mundial, hoy concentran el 74%. Em el mundo hoy 7 de cada 1 empleo que se crea son “informales”. Em Latinoamérica, según datos de la CEPAL, para el año 2000, el 41% de la población en promedio, estaba por de bajo de la línea de pobreza (CORACCIOLO Y FOTI, 2003, p. 120).

América Latina é a região mais desigual do mundo: os 10% mais ricos da população da região concentram uma riqueza 84 vezes o 10% mais pobres.

Acompanhando a posição de Bourdieu, alguns autores atacam a visão individualista do conceito de “hábitos econômicos”. Confrontando este com as contribuições da psicologia e antropologia, defendem os conceitos de “inter-subjetividade” e “sociabilidade”, podendo firmar que o homem possui uma inata predisposição para a comunicação (TREVARTHEN; LOGOTETHI, 1989).

Os indivíduos só “se explicam” na relação com outros indivíduos, onde a cooperação é um dos fatores básicos que lhes permite sobreviver (CARRITHERS, 1992; HOWELL; WILLIS, 1989).

Apresenta-se de forma também inata o conceito de homo econômico orientado “aos outros”, ou seja, com comportamentos econômicos orientados no

sentido da cooperação e da solidariedade, ficando assim aberta a dialética entre a teoria do homem individualista e o homem solidário.

3.2 AUTOGESTÃO DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS: A EXPERIÊNCIA URUGUAIA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL

Nesta seção, complementaremos os principais conceitos que regem a prática do trabalho de mutirões autogestionários habitacionais tratados anteriormente, representados pelas cooperativas de ajuda mútua do Uruguai e seus reflexos nos programas pioneiros da Grande São Paulo no Brasil.

Retomamos aqui a emergência de novos fatores sociais no Brasil no final dos anos 70 e início dos anos 80, como momento histórico onde os impactos negativos dos primeiros momentos do desenvolvimento do modelo neoliberal global ficam em evidência, paralelamente ao agônico desmantelamento Estado de Bem Estar.

A concepção de política – baseada na doutrina do Estado – força, é superada pela concepção de política-hegemonia, onde a condição *homem-massa* e superada pela livre e criativa atividade de sujeitos sociais (VAZ, 2000, p. 9). (SEMERARO, 1999, p. 33-4)

Gramsci percebe que, na sociedade capitalista moderna, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social que é a sociedade civil” (...)...., ou seja, “a esfera política ‘restrita’(...) cede progressivamente lugar a uma nova esfera publica ‘ampliada’ caracterizada pelo protagonismo de amplas e crescentes organizações de massas. (COUTINHO, 1987 apud SIMIONATO, 1999, p. 64-5).

Estas iniciativas de caráter econômico a partir de grupos sociais organizados darão origem a instituições que expressam as características embrionárias de uma nova sociedade política. Dentre estas iniciativas no início dos anos 80, se perfilam os movimentos autogestionários na construção de moradias populares na região metropolitana de São Paulo como consequência dos efeitos da prolongada ditadura militar brasileira. Estas iniciativas procuravam dar soluções ao lastro deixado pelo mito da “casa própria”, fracassado e oneroso plano habitacional, argumento usado para legitimação daquele enfraquecido processo militar. Este contexto político-social marcava o desgaste do estado como única instituição capaz de resolver, ou mesmo

encaminhar soluções para o problema da moradia, visto que assistíamos a um aprofundamento processo de favelização urbana no Brasil.

3.2.1 AUTOGESTÃO NA HABITAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA EXPERIÊNCIA URUGUAIA

As cooperativas habitacionais se caracterizam com uma associação de pessoas que, frente a sua necessidade comum de moradia, contribuem com o esforço e a iniciativa de todos os seus associados para satisfazer de forma solidária essa necessidade.

Adquire a forma de uma pessoa jurídica, plenamente controlada e orientada pelos próprios interessados e que encaminha as suas ações com a finalidade de ter acesso a uma moradia dos mais baixos custos possíveis.

Os recursos financeiros são provenientes da poupança e créditos, aos quais se soma a contribuição de capital através da incorporação de mão-de-obra. Estes recursos, administrados pelos associados são destinados à aquisição de um terreno, materiais de construção, contratação de mão-de-obra especializada naquelas tarefas que os associados não podem realizar. De fato as cooperativas se organizam como empresas de construção de moradias e infra-estrutura.

Esta forma “empresarial” alternativa apresenta numerosas vantagens substanciais entre as quais podemos distinguir:

- Eliminação da intermediação ;
- Aquisição de materiais a preços vantajosos, pelo volume e condições de negociação superiores as compras individuais;
- Orienta e estimula ações conjuntas das próprias cooperativas com organismos públicos para investimentos em infra-estrutura de serviços essenciais, incluindo e estendendo estes ao bairro (água potável, esgoto, energia elétrica, escola, centro de saúde, etc.);
- Criam-se serviços comuns, acessíveis a todo bairro tais como: creches, ginásios, quadras esportivas, comércio, e organização do lazer conforme diferentes faixas etárias;

- Desenvolve-se “a cultura da solidariedade” através da capacitação, da cooperação e auto-ajuda na solução tanto de necessidades familiares como comunitárias;
- Promove a cultura em geral e especialmente a ideologia prática das formas cooperativas.

3.2.1.1 Tipologia e modos de funcionamento e organização das cooperativas habitacionais

A Lei prevê tipos diversificados de cooperativas habitacionais, estabelecendo diferenças por sua abrangência, tipo de propriedade ou forma de execução das unidades habitacionais. Quanto à sua abrangência, podemos distinguir as cooperativas matrizes que agrupam duas ou mais unidades cooperativas, que poderão estar organizadas em relação às categorias sindicais ou profissionais, ou simplesmente pela origem geográfica territorial do grupo de usuários. As unidades cooperativas terão, no mínimo, dez sócios e duzentos no máximo.

No que se refere à propriedade ou usufruto das unidades, as unidades cooperativas poderão ser de usuários ou de proprietários. As primeiras estabelecem nas suas normas o direito a usufruto da moradia por tempo indeterminado, direito que se transmite automaticamente aos seus herdeiros, mas também prevê a transferência daqueles direitos a terceiro, supervisionada esta transferência por regras que inibem a especulação.

Quanto à sua forma de execução, ou seja, a construção das unidades habitacionais, as normas estabelecem as cooperativas de ajuda mútua ou de poupança prévia. As primeiras são aquelas que utilizam o trabalho de seus associados nas tarefas de execução das unidades, sejam estas de caráter administrativo ou de construção. Os associados aprovam e subscrevem um regulamento que estabelece a organização das obras de construção e as normas administrativas, regulamento que deverá ser cumprido rigorosamente já que constitui uma variável componente dos custos de financiamento. A experiência diz e vem ao encontro do barateamento dos empreendimentos, dada a redução de 15% da mão-de-obra empregada na execução mais aproximadamente 10% do lucro que levaria o modelo empresarial tradicional. As cooperativas de poupança prévia não utilizam a

ajuda mútua, ou seja, a mão-de-obra dos seus associados, e esta é contratada a empresas especializadas.

3.2.1.2 As federações de cooperativas

Conforme vimos nas seções relacionadas à economia solidária, estas consolidam a sua institucionalidade através de redes que, neste caso, se instituem em um sistema cooperativo responsável por articular as diferentes cooperativas, membros do sistema. No caso do Uruguai, todas as formas de cooperativas habitacionais se agrupam e organizam na federação de cooperativas e as cooperativas de habitação por ajuda mútua estão agrupadas na FUCVAM (Federación Unificadora de Viviendas por Ayuda Mútua), que basicamente exerce um papel de apoio à organização em geral das cooperativas e ao intercâmbio de experiências. Historicamente, esta federação cumpriu diferentes missões, tendo um papel protagonista nas permanentes ameaças às organizações sociais e, particularmente, às iniciativas autogestionárias durante a ditadura militar e os governos antipopulares que a sucederam.

As cooperativas de poupança prévia se organizaram através da FECOVI (Federação de Cooperativas de Vivienda) que estabeleceram laços eventuais com FUCVAM, numa espécie de frente para preservar os interesses dos seus associados.

3.2.1.3 Os Institutos de Assistência Técnica (I.A.T.)

Como um dos pontos substanciais das normas de funcionamento das cooperativas habitacionais, se estabelece a obrigação da assistência e assessoramento técnico específico, para o qual se cria a figura dos I.A.T., configurando institucionalmente a criação de equipes técnicas multidisciplinares que dão apoio e subsídio nos diferentes campos da gestão das cooperativas, configurando estruturas que assessoram juridicamente, no campo da educação e cultura participativa, nos aspectos financeiros, econômico, social e em todos aqueles aspectos técnicos construtivos que envolvem o projeto a administração e o acompanhamento das obras de construção das unidades habitacionais.

Estas assessorias e intervenções de apoio nas diferentes etapas do processo de autogestão das cooperativas determinam as diferentes fases a seguir:

1) Organização e formalização do grupo social envolvido, estabelecendo os estatutos de funcionamento e regulamentos que regem as suas relações e atividades.

2) Determinação, escolha e aquisição ou reivindicação do terreno apropriado para a realização das unidades habitacionais ou conjunto cooperativo.

3) Definição de estudo de viabilidade para a solicitação do empréstimo junto ao organismo financiador BHU (Banco Hipotecário del Uruguay), incluindo todas as fichas ou quadros de levantamento dos perfis socioeconômico das famílias que integram o grupo social.

4) Elaboração discussões e definições através da assembléia ou representantes do projeto arquitetônico e urbanístico do conjunto habitacional.

5) Capacitação e instrumentação dos processos participativos para o gerenciamento e execução das obras de construção.

6) Acompanhamento, administração e fiscalização de todos os processos de autogestão que incluem preparação de licitações, aquisição de materiais e gestão dos recursos humanos em geral para as diferentes atividades próprias do processo de obras.

7) Desenvolvimento de programas culturais e educacionais complementares que apontam na reinserção da cidadania como forma de qualificar as condições de vida cotidiana do futuro conjunto habitacional abrangendo aspectos de administração dos espaços públicos e manutenção dos mesmos.

O processo da autogestão das cooperativas habitacionais, no caso de cada empreendimento específico, se apresenta como um marco de partida mais ou menos definido, não tendo um momento concreto de finalização e, portanto, a presença das equipes técnicas de assessoramento tem um acompanhamento mais ou menos diluído na continuidade no convívio posterior do grupo pertencente a esse empreendimento.

“A propriedade cooperativa traz uma transformação profunda na forma de conceder a moradia como um bem social e não como uma mercadoria [...]” (VAZ, 2000, p. 24).

Voltando a classificação dos empreendimentos em relação ao regime de propriedade ou de uso e usufruto acima apresentado, podemos estabelecer vantagens diferenciais entre ambos os sistemas.

O sistema cooperativo de usuários tem sofrido importantes críticas por conta da falta de critérios rigorosos da administração da instituição financeira e por conta dos periódicos ciclos de crise econômicas sofridas no país, fazendo com que um contingente importante de usuários passam a estar impossibilitados de dar cumprimento às obrigações das prestações do financiamento – que, neste caso, são de responsabilidade do conjunto dos usuários – acabando por esvaziar o fundo de capital destinado a esta modalidade de produção habitacional, tirando a oportunidade de dar continuidade ao sistema e vulnerando o mesmo, apresentando certo perfil corporativista.

Apesar desta crítica que configurou numa ameaça relativa do sistema, o mesmo postula basicamente a defesa da propriedade comunitária em oposição à propriedade privada, que defende apenas os interesses individuais em consequência ao postulado de “cada um por si e deus por todos”, princípios próprios do individualismo da cultura neoliberal.

O sistema também protege, de certa forma, o investimento do usuário, por meio de um contrato de usufruto entre a família e a unidade cooperativa, caso ele tenha que mudar de moradia, tendo este um papel de “seguro social” em que o usuário cooperativista tem a garantia solidária da própria cooperativa, que garantirá a sua permanência na sua unidade sem o risco de perdê-la por contingências econômicas ou de outros motivos alheios. Dentre estas vantagens, também este sistema apresenta a viabilização de uma inovadora cultura de vizinhança, desenvolvendo, além de uma ética da solidariedade, verdadeiro sentimento de pertença e identidade comunitária, consolidando assim um espírito cooperativista. Esta coesão comunitária se materializa na presença de uma infra-estrutura de serviços que tem um papel protagônico, criando um suporte real ao desenvolvimento da saúde, da educação, de instrumentos de criação de renda através de comércios inseridos na economia solidária e atividades culturais e lazer, como bibliotecas, salões comunitários para reuniões e festividades, etc. Esta infra-estrutura constrói um verdadeiro diferencial na qualidade de vida da própria comunidade na perspectiva de um caminho concreto ao desenvolvimento e consolidação da cidadania no verdadeiro e profundo processo de participação democrática.

Em 1984, todo o sistema correu o risco de se liquidado através do enfrentamento da enfraquecida ditadura militar nas suas últimas investidas ao movimento cooperativo através da Lei nº. 15501 que estabeleceu a eliminação do sistema de usuários por meio da passagem compulsiva de todas as cooperativas ao sistema de proprietários com a finalidade de identificar e embargar as unidades que apresentassem dívidas. Toda esta iniciativa foi neutralizada por uma vigorosa mobilização popular que acabou por criar condições e pressões sociais adversas à promulgação da lei. Este fato veio expressar a profunda politização do sistema cooperativo, que não apenas reivindica um serviço básico para a reprodução da sociedade como é a habitação, mas também aqueles elementos de caráter cultural inseridos na superestrutura que permitam e possibilitem o verdadeiro desenvolvimento humano com uma interferência direta nos processos políticos do país.

3.2.2 AUTOGESTÃO DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O PIONEIRISMO DA EXPERIÊNCIA NA GRANDE SÃO PAULO

Se bem podemos considerar os empreendimentos de autogestão na área de cooperativas habitacionais por mutirão realizadas na década de 80, na Grande São Paulo, com certas restrições no que respeita à sua extensão, podemos afirmar o êxito que tiveram esses empreendimentos, e o aspecto embrionário que estes tiveram para marcar o rumo que as políticas inovadoras habitacionais vêm considerando na elaboração de propostas recentes na área.

Essas experiências paulistas tem uma relação direta com o consolidado desenvolvimento dos programas cooperativos de autogestão e ajuda mútua do Uruguai, particularmente através da história do trabalho da equipe profissional que atuava junto às comunidades do ABC paulista e que veio a constituir o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP), hoje, de atuação internacional. Esta experiência estava inserida no contexto da crise militar no final dos anos 70, quando as vitórias obtidas com o chamado “milagre econômico” (1968-1974), período em que a economia cresceu a uma taxa média de 10% ao ano e dava fé de que a operação em termos macroeconômicos necessariamente traria uma espontânea igualdade e distribuição da renda. Apostando nas regras do livre mercado, o Estado não teria a necessidade de investir em políticas sociais. Como consequência, não se

investiu em áreas estratégicas como educação, saúde e habitação, como também não aumentou o nível de distribuição da renda. O fracasso do regime se destacou pela crise do plano nacional de habitação e a quebra do BNH, junto ao modelo empresarial, instrumento legitimador do regime militar.

Os programas do BNH atenderam à “cidade legal” com a construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia das metrópoles, desconsiderando a “cidade real” caracterizada pelas precárias periferias favelizadas.

No intento de reconhecer a frustração deixada pelo BNH, se criam alguns programas de caráter compensatório como o PROMORAR (destinado à urbanização de favelas), PROFILURB (lotes urbanizados) e o “João de Barro” (autoconstrução), que não contemplavam qualquer característica social, limitando-se apenas a um paliativo conjuntural.

Como já tratamos no capítulo destinado à política habitacional brasileira, os financiamentos do BNH acabaram atendendo a faixas de população de renda mais alta, consolidando o modelo empresarial direcionado aos órgãos financeiros, favorecendo as empreiteiras que dotavam de infra-estrutura os locais escolhidos pelas multinacionais para a instalação dos investimentos, particularmente por complexo automobilístico e químico no ABC paulista.

Neste contexto, assistimos à emergência do movimento popular, o qual não apenas reivindica melhorias habitacionais em um quadro de contestação, mas passa à apresentação de propostas que incluíam espaços de participação de maneira de garantir as necessidades básicas de moradia.

Este movimento tem como origem a reorganização de pequenos grupos que se formavam com o apoio da igreja e que, junto à reorganização dos trabalhadores que reconquistam o controle dos sindicatos dominados por dirigentes pelegos, configuram um novo quadro social. Como concreções materiais destes movimentos sociais, aparecem as primeiras iniciativas de economia solidária através de grupos que dão continuidade ao trabalho de abastecimento popular iniciado pela Associação de Compras Comunitárias SBC (São Bernardo do campo).

3.2.2.1 O primeiro projeto piloto de mutirão Autogestionário: “Vila Comunitária”

A concretização deste processo piloto denominado Vila Comunitária se dá a partir da Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo⁴, que forma uma rede solidária composta por vários “grupos de compra” oriundos de alguns bairros e favelas. Esta ACC não surgiu com o objetivo apenas de barateamento da aquisição de produtos alimentícios, mas também como organização comunitária para a conscientização e luta pelos direitos inseridos na conquista da cidadania. Esta conquista cidadã aspirava obter a participação em empreendimentos públicos geridos pela própria comunidade. Assim, a ACC conquistou um espaço municipal e equipamentos necessários para a implantação do primeiro centro de abastecimento comunitário em SBC em dezembro de 1984.

Nesta perspectiva, e se diferenciando do exercício das práticas clientelistas realizadas pelas tradicionais associações de bairros, se cria a Sociedade de Amigos que retomam a luta pela melhoria da habitação que anteriormente tinham conquistado o abastecimento de água, luz e calçamento.

Cabe destacar o papel da organização política através do partido dos trabalhadores (PT), fundando em 10 de fevereiro de 1980, bem como as Comunidades Eclesiais de Base, que permitem a articulação das ações da Sociedade de Amigos (VAZ, 2000, p. 38).

Esta organização de moradores da favela passou a considerar a construção de casas já que o remanejamento urbano não permitia dar solução ao elevado número de pessoas ali localizadas.

De forma fortuita, esta associação de moradores estabeleceu contatos com o arquiteto Leonardo Pessina⁵ no Rio de Janeiro, “cuja contribuição foi decisiva e determinante para a consecução do primeiro projeto autogestionário”. (VAZ, 2000, p. 39).

⁴ Telles (1986, p. 57) aponta que essas experiências de compras comunitárias já existiam em outros lugares desde o início da década de 1970: “As compras comunitárias que surgem em alguns bairros já nos anos de 1972-73 parecem recuperar e sistematizar essa experiência. Esses grupos parecem ter existido em alguns lugares como São Matheus, Tatuapé, São Miguel...O que é significativo nessas experiências é a forma singular como as necessidades cotidianas da sobrevivência são trabalhadas no interior de uma prática cotidiana, como ponto de ancoramento por onde a articulação e a resistência poderiam ser possíveis”.

⁵ Leonardo Pessina, arquiteto uruguaio, havia iniciado sua prática na formação de Cooperativas de Vivienda no Uruguai, interrompida pelo exílio (1977-81) na Europa.

Após o período de um ano, a partir do dia 14 de maio de 1983, a Associação dos Amigos de Bairro do Parque São Bernardo, somado a um amplo conhecimento da história das cooperativas uruguaias, foi fundada a Associação de Construção Comunitária por Mutirão da Vila Comunitária que adquiriu o perfil de figura jurídica de associação para enquadrá-la dentro das figuras legalmente representativas.

Esta associação, que de fato representava uma cooperativa de autogestão habitacional, não consegue aplicar automaticamente, e de forma mecânica, o conceito de propriedade cooperativa, ou seja, a forma de tendência como usuário com direito a usufruto permanente da unidade habitacional, devido às limitações da legislação nacional e as diferenças culturais, que não permitem confiar em um sistema de vanguarda inspirado em um profundo sentido social do conceito de propriedade.

Outro aspecto importante foi a confirmação do caráter de mutirão que teria este empreendimento habitacional, já que, como antecedente e referencial da viabilidade dos resultados esperados, existia o antecedente da Vila Nova Cachoeirinha (zona norte de São Paulo), conjunto habitacional realizado pelo sistema de mutirão e concluído em 1980, que teve como influência a experiência uruguaia trazida pelo engenheiro Guilherme Coelho. (VAZ, 2000, p. 40).

O discurso e a prática da participação popular na execução de políticas públicas adquiriam, assim, um sentido pragmático, além de ideológico, de redução dos gastos públicos por meio de maior participação da sociedade civil na resolução dos seus problemas. Neste sentido, a Associação Comunitária desempenhou um papel fundamental na primeira iniciativa de autogestão habitacional, articulando o poder público através das prefeituras de SBC, que veio constituir uma equipe de habitação. Esta equipe técnica entre 1983 e 1987 concretizou este primeiro mutirão passando pela aquisição do terreno e as negociações com a prefeitura do município de SBC e o governo do Estado de São Paulo, compreendendo 22 meses de construção das 50 unidades habitacionais que compõem a Associação de Construção Comunitária por Mutirão “Vila Comunitária”.

3.2.2.2 O processo

É comum em todos os processos autogestionários de habitação a presença de tensões, conflitos muito embates, não apenas internamente, mas também com os outros agentes envolvidos, particularmente com o poder público.

Como projeto piloto, que posteriormente se tornou modelo para os que se seguiram, era fundamental o êxito, posto que significaria a viabilidade de uma iniciativa inovadora do setor, e que, caso contrário, poderia frustrar toda uma corrente não apenas de produção de moradias mas a possibilidade das iniciativas solidárias em geral sejam voltadas para a produção de bens ou serviços.

O universo de atores envolvidos nestes empreendimentos poderia ser organizado em três grandes grupos conforme o tipo de atividades, os diferentes papéis e as diferentes responsabilidades que a eles tangem:

1) *Agente promotor:* são consideradas as famílias que compõe os grupos sociais e que, no caso da vila comunitária, foram as 50 famílias que fundaram a Associação de Construção Comunitária por Mutirão Vila Comunitária e que precisamente ficaram constituídas de forma jurídica de associação. Como já vimos anteriormente, esta associação dentro da modalidade essencial pré-estabelecida do modelo atogestionário, participa diretamente na elaboração e discussão do projeto arquitetônico e urbanístico numa estreita relação com a equipe técnica e basicamente na articulação e negociações realizadas em todas as instancias com o poder publico.

2) *Agente Financeiro:* A figura do agente financeiro recai no governo do Estado de São Paulo, representado pela Secretaria Executiva de Habitação (SEH) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). É obvio que o papel e a importância do agente financeiro estão vinculados diretamente às regulamentações e normas estabelecidas pela lei e esta subordinada à vontade política decorrente da postura ética do próprio modelo político assumido.

3) *Agente de Assessoria Técnica:* Cabe destacar que, apesar da lógica do papel de um empreendimento com certas características tecnológicas sofisticadas, os membros das equipes técnicas em particular e no seu conjunto devam apresentar adequadas performances e capacitações que não comprometam o empreendimento, dado que o fracasso ou o êxito do mesmo dependerá das corretas estratégias tecnológicas empregadas. Neste caso, a equipe de habitação da associação

comunitária estava composta basicamente pelos arquitetos Laila Mourad e Leonardo Pessina.

Pela condição de projeto piloto, que não contou com o financiamento do Sistema Financeiro da Habitação, necessariamente apresentou dificuldades adicionais como, por exemplo, a excessiva burocratização dos processos que se prolongam nas negociações técnicas e políticas nas diferentes escalas do poder público.

O marco visível daqueles processos ficou por conta tanto do acesso ao próprio financiamento como da conquista do terreno disponível que, geralmente como terras residuais, apresentam inconvenientes que, neste caso, ficaram por conta das pronunciadas declividades, o que implicou custos adicionais de infraestrutura e terraplanagens.

Estas séries de obstáculos geralmente se apresentam neste tipo de empreendimentos para os quais não existe uma formação cultural em termos de gestão associativa e participativa pelo que se demanda um extenso e adicional trabalho de organização do grupo promotor do projeto.

3.2.2.3 A organização do grupo

O perfil socioeconômico apresenta a renda familiar como um dos fatores básicos que, de certa forma, indica e dimensiona o grau de insatisfação de uma necessidade básica, portanto este critério se constitui como elemento fundamental da definição e mapeamento das situações críticas, mesmo dentro do grupo considerado.

O tempo de residência e a proximidade nos limites físicos do território se constituem no fator preponderante na determinação do grau de coesão entre os diferentes membros do grupo que fundamenta paralelamente o grau de motivação que o grupo deverá possuir para enfrentar o desgastante e prolongado processo de negociações e gestão em geral. Como pauta precedente a estas considerações de caráter socioeconômico, se destaca o fato que nenhum membro do grupo de promotores possuía qualquer tipo de imóvel, o que basicamente caracteriza a ausência e necessidade da moradia.

Em geral, estes grupos se apresentam com certa heterogeneidade cultural que marca as diferenças entre valores e aspirações onde muitos apenas pretendem

objetivos restringidos. Se assim acontece, partes dos moradores apenas pretendiam a regularização da favela, e em decorrência potencializaram grupos de desistentes o que obrigou aceitar pessoas de outros bairros para integrar o grupo originário. Posteriormente, também surgiam muitos desistentes por conta da incapacidade de suportar e enfrentar a demora das negociações e das diferentes fases da gestão.

Estes fatos levaram a que o grupo pré-selecionasse os candidatos a participarem do empreendimento pelo perfil que caracterizasse a vontade de se integrar e estar disponível para uma longa luta de reivindicações, o que vem a marcar esta predisposição de caráter cultural.

3.2.2.4 A conquista da terra

Conforme Ana Luiza Vaz (2000, p. 46), o processo de obtenção do terreno talvez tenha sido a etapa mais difícil. Por um lado, os grupos relacionados ao espaço territorial da favela, o qual podia oferecer, dada a sua localização, serviços diferenciais comparativos, e, por outro, os grupos com relações de caráter afetivo que pretendiam sua nova localização o mais próxima possível daquela, questão inviável de acordo aos preços definidos pelo mercado naquele local.

Após várias alternativas que foram surgindo acabou-se negociando parte de um terreno da Diocese de Santo André de 10.000 m² a um preço por baixo do mercado, financiado pela CDH com uma porcentagem a fundo perdido.

O financiamento incluía, além do material, mão-de-obra especializada e acessória técnica. As prestações foram prefixadas em 23% de um salário mínimo por mês, valor ao qual se soma 9% de um salário mínimo por conceito de amortização do terreno, resultando em 32% de um salário mínimo de prestação para cada família integrante da associação.

3.2.2.5 Os projetos técnicos

Os lotes previstos para 100 m² não estavam enquadrados dentro da lei municipal, que previa um mínimo de 125 m², para o qual foi necessária uma aprovação especial por parte da Câmara Municipal após superar várias instancias conflitantes com o poder público.

No projeto arquitetônico, as 50 famílias foram contempladas com 50 unidades em tipologia de sobrados, geminados e organizados em fitas de 4 e 6 unidades com uma área de 70 m² por unidade.

O processo executivo das obras previa construção por mutirão do núcleo básico da casa composto por banheiro cozinha e local de habitação com ampliações e acabamentos previstos ao longo do tempo e de acordo com as possibilidades de cada família. Este processo foi culminado transcorrido mais de 10 anos, quando a maioria das famílias conseguiu terminar as unidades.

Este empreendimento piloto, bem sucedido da Vila Comunitária teve um impacto positivo na ampliação da experiência e divulgação do conceito da autogestão, cumprindo com a missão de derrubar preconceitos e mitos sobre a incapacidade das comunidades autogestionar-se.

3.2.2.6. A ampliação das iniciativas de autogestão: A parceria da Equipe de Habitação com a UMM

Na segunda metade da década de 1980, após a experiência do projeto-piloto da Vila Comunitária, que apresentou significativas diferenças de custos e paralelamente aos elevados preços dos aluguéis como consequência da baixa oferta do mercado, vários grupos de moradores de bairros e favelas do município de São Bernardo do Campo procuraram informações da Equipe de Habitação. Este veio demonstrar o caráter referencial daquele primeiro empreendimento e a sua ampliação, para o que foram organizados vários grupos reunidos em diferentes Associações de Construção Comunitária por Mutirão, que posteriormente, dada a ampliação do movimento, se integraram aos movimentos de moradia da grande São Paulo para de uma maneira fortalecida reivindicar uma política habitacional para populações de baixa renda dentro dos princípios de autogestão comunitária frente aos órgãos governamentais.

A estrutura administrativa deste incipiente conglomerado de associações comunitárias começou a partir de um cadastramento de pessoas que posteriormente começaram a participar dos processos de conformação e institucionalização das organizações conformadas por 100 famílias em média por cada associação.

Esta situação define um marco histórico dos Movimentos de Moradia do ABC. Uma das primeiras tarefas assumidas pelas lideranças das ACCM's, em

conjunto com a EH, foi de elaborar um banco de dados sobre terras, ou seja, a realização de um mapeamento dos terrenos disponíveis e acessíveis financeiramente que pudessem atender às necessidades e possibilidades das diferentes Associações.

Posteriormente, após um longo período de embates e confrontos políticos com os agentes governamentais, o Movimento de Moradia de SBC realizou um protesto no centro administrativo da cidade que culminou com um ato público na Câmara Municipal, reunindo cerca de 2000 pessoas, pressão social neutralizada no governo Quércia (87-89), contrário aos projetos autogestionários (VAZ, 2000, p. 53). Esta neutralização da ação dos movimentos populares organizados poderia bem ser considerada como um fracasso conjuntural próprio da falta de normas e institucionalização do programa ao qual intencionalmente tenta-se fragilizar frente a alguma alternativa clientelista própria desses governos populistas.

Para 1987, o Movimento unifica algumas linhas divergentes, passando para uma etapa de amadurecimento na perspectiva de fortalecer sua luta agrupando-se na União dos Movimentos de Moradia (UMM), dando um salto qualitativo na formulação dos programas de lutas e reivindicações para ser apresentadas nos três níveis de governo. Estas lutas passam de uma posição de contestação, para uma tática propositiva caracterizando *“uma rede de movimentos de moradia que se articula em torno de algumas propostas e princípios para a sua intervenção nos cenários políticos e na intervenção junto ao poder publico”*, segundo a colocação da Coordenadora Executiva da UMM Evaniza Rodrigues, que destaca os principais eixos norteadores das ações da instituição:

- a defesa do direito à moradia, contrária, portanto, a lógica excludente do SFH e em defesa de que a moradia é dever do Estado e deve ter verbas públicas para tal, inclusive para subsidiar famílias que não tem capacidade de pagamento mas que igualmente tem necessidade e direito de morar;
- a defesa da autogestão como melhor alternativa para a produção de moradia tanto no aspecto da qualidade e custo, quanto no processo de construção da cidadania;
- a defesa da participação popular em todos os níveis;
- a construção de movimentos abertos, com democracia interna e autonomia entre eles e a entidade.

A construção dessa entidade foi um passo na direção da consolidação e unificação de propostas reivindicativas organizando, centralizando e ampliando a capacidade de negociação com o Estado, o que posteriormente poderia se transformar em propostas políticas mais amplas no caminho da institucionalização dos programas de autogestão. Mesmo assim, todos os acordos firmados na gestão de Montoro foram desfeitos.

Apos o movimento ter realizado medidas de pressão diretas em Brasília, a Caixa Econômica Federal (CEF) criou três programas novos:

1) Prohap / setor privado claramente voltado ao modelo empresarial que visa a favorecer as empreiteiras repassando recursos diretamente pela totalidade dos custos dos projetos e das obras.

2) Programa da casas econômicas: que com alguns ajustes poderia ser considerado como de Habitação Popular.

3) Prohap / comunidade: com o apoio de um grupo de trabalho, criou-se uma linha de financiamento que recomendava aprovação do primeiro projeto-piloto de 50 casas para a Associação de Construção Comunitária por Mutirão do Jardim Industrial em SBC.

Novamente devemos destacar aqui o crescimento do movimento popular e a consolidação da sua parceria com a equipe técnica, o que marca o salto qualitativo de movimentos atomizados para um estágio de organização com reivindicações propositivas que, além de apontar para uma política habitacional e programas sistemáticos, apresenta medidas constitucionais sobre política urbana referidas a infra-estrutura, financiamentos, tecnologia e sistemas construtivos, subsidiando o instrumento jurídico-urbanístico, tais como planos diretores para cidades com mais 20000 mil habitantes.

No item financiamento, uma maneira de articular os princípios participativos das demandas previa o repasse dos recursos diretamente para serem administrados pelas associações, com uma clara visão descentralizadora principalmente dos recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e destacando a determinação de planos de subsídios destinados basicamente àquelas famílias de menor renda. Também cabe destacar a importância estratégica dos investimentos necessários que possibilitem as pesquisas tecnológicas na

perspectiva de consolidar a presença das equipes de assessoria técnica e sua articulação com a comunidade científica e programas tecnológicos institucionais.

Uma das primeiras conquistas que representa o resultado desta série de lutas organizadas em termos políticos de caráter geral foi a aprovação do PROHAP-Comunidade (Programa de Habitação Popular), destinado a financiar diretamente as Associações de Construção Comunitária, através da articulação de uma comissão constituída por técnicos da CEF, lideranças da UMM e a equipe técnica do CAAP.

Como conquista pontual imediatamente após a aprovação deste programa, foram aprovados os financiamentos para construção de três projetos-piloto: Jardim industrial-SBC, Gazuza-Diadema e Zona Leste.

Não cabe nesta oportunidade fazer uma descrição particularizada dos três empreendimentos que marcam o início do desenvolvimento de políticas inovadoras na área social e particularmente na habitação, mais sim, é motivo de celebração, passados mais de 15 anos a consolidação e reconhecimento a estes pioneiros, modelos vivos e exemplos mais do que de militância social, de projetos humanos superiores como é o caso tanto dos protagonistas dos próprios movimentos sociais como das equipes técnicas, chegando hoje ao marco político que cria as condições para uma ampla, profunda e histórica transformação social que argumentaremos e daremos tratamento no capítulo final.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E EXPERIÊNCIAS RECENTES DE AUTOGESTÃO

4.1 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E O MOMENTO ATUAL

No capítulo 3, no qual se tratou através de um enfoque teórico o capital social econômico e os subsistemas ou sistemas alternativos que propõem a economia solidária, e ficou claro que o desenvolvimento destas estratégias de superação da pobreza só poderá viabilizar-se através de incentivos marcadamente institucionalizados. Sem dúvida, a economia solidária tem impacto direto no desempenho do conjunto da economia, o que significa que este apoio deverá vir do Estado central através de medidas macro que não apenas acabem com o atual sistema de políticas compensatórias, mas também levem a propor uma multiplicidade de políticas de transformação socioeconômica, política e cultural.

Este objetivo, que tem como ponto de partida a vontade política dentro de um contexto macro-político, não pretende visualizar a economia solidária como um ponto de partida da necessária transformação que deve atingir o sistema econômico no seu conjunto.

Como política social, as alternativas de programas específicos, como é o objetivo desse trabalho, abordando o caso da autogestão habitacional, implicam uma rigorosa abordagem metodológica, impondo um enfoque interdisciplinar e sistêmico que supere dicotomias como: social/ econômico, saber/fazer, solidariedade/mercado, conhecimento popular/conhecimento científico, etc., substituindo-as como momentos ou dimensões de um mesmo processo dialético, retroalimentado que, enriquecendo os aspectos teóricos e práticos do mesmo, constituam um modelo aberto de pesquisa/ ação/participativa, no qual o próprio processo vai evoluindo na superação de conflitos em diferentes escalas, atingindo alternativas para transformação do modelo de globalização atual. Em síntese, as estratégias de apoio e fortalecimento dos subsistemas da economia solidária dependem das políticas públicas específicas para cada setor, consideradas estas como eixo central, ou motor impulsor:

Su capital social económico, es decir, la red de conexiones, articulaciones o entramado social entre unidades u organizaciones primarias que actúan en la esfera de la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios económicos, y emplean trabajo no asalariado. (CORACCILOLO – FOTI, 2003, p.129)

Estas políticas requerem recursos econômicos, culturais e políticos e deverão inserir no marco de macro-políticas que contribuem para a redistribuição equitativa da riqueza e, por sua vez, a consolidação de um modelo democrático não apenas representativo e formal, mas sobretudo participativo e real, que necessariamente será acompanhado por uma ampliação da cidadania. Será necessário, portanto, mobilizar recursos nos três níveis do Estado (nacional, estadual e municipal), que em geral consistem em:

1. Comprometer o Estado nas suas diferentes escalas (e na correta proporção do poder econômico).
2. Convocar todos os atores e organizações sociais envolvidas. (Através de programas que articulem e fiscalizem a real integração).
3. Pautar sistemáticas de intervenções técnicas para o fortalecimento e capacitação de estes atores. (gestão das diferentes iniciativas).
4. Realizar intervenções específicas no apoio da gestão organizativa do capital social (capacitações, assessorias, promoção de redes, etc.), já que as experiências precedentes apresentam frequentes rupturas internas.
5. Criar fundos nacionais específicos que possam ser administrados de forma descentralizada, contemplando também as áreas rurais. Estes fundos deverão prever programas ou projetos tecnicamente viáveis tanto economicamente, financeira e tecnicamente como processo de gestão, não apenas como projetos pontuais, mas como programas estratégicos.
6. Atingir níveis de institucionalização através de normativas legais que promovam e facilitem as organizações civis para as diferentes iniciativas, neste caso de autogestão de cooperativas habitacionais.
7. Introduzir uma nova cultura doméstica através da capacitação, que possa conscientizar os diferentes integrantes das unidades familiares para uma redefinição e redistribuição de responsabilidades e funções dentro do próprio grupo familiar.

Em resumo, o Estado tem um papel decisivo na implementação de políticas sociais, o que mecanicamente não garante os resultados positivos específicos nas diversas áreas atingidas que, em contrapartida, dependem do grau de organização

política dos atores sociais ou de subprogramas que a própria política contemple no sentido da capacitação e criação das condições culturais apropriadas para a gestão.

Outro problema oriundo da flexibilização do capital implica a cooptação dos benefícios que os sistemas solidários podem apresentar em benefício da competitividade através do controle dos custos através da precarização do trabalho, alcançando concessões de créditos destinados a cooperativas que escondem por trás do seu estatuto jurídico, seu caráter de empresa tradicional como, por exemplo, nos programas de habitação que não fazem distinções entre os diferentes tipos de empreendimento e priorizam a reprodução do modelo empresarial que apenas se aproveita dos benefícios da ajuda mútua para redução dos seus custos em função da exploração da mão-de-obra. Exemplo disto se constitui o contingente de profissionais tecnocratas infiltrados nas oportunidades oferecidas seja na acessibilidade a créditos ou tecnologias alternativas ou mesmo espaços de protagonismo oportunista em função da cooptação de qualquer recurso logístico possível de incorporá-los ao serviço da eficiência empresarial, tudo em nome de uma falsa postura ética social.

Como veremos a seguir, as iniciativas da economia solidária são o resultado de um processo de auto-organização dos trabalhadores a partir de identidades construídas historicamente, ao que acreditamos que esta construção histórica pode ser substituída por ajustados programas de capacitação e de inserção enérgica de tecnologias sociais, dando de cara com aquelas posturas que tergiversam ou pela própria concepção conservadora analisam de maneira superficial a capacidade da nova visão de mundo construída pelos movimentos sociais.

4.1.1 O MODELO AUTOGESTIONÁRIO COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA E SUA EXPANSÃO

As descrições feitas no capítulo anterior sobre os movimentos populares que vieram a desembocar em projetos associativos de autogestão de moradias inseridos no quadro das expressões da emergente economia solidária contribuíram para a consolidação de um forte movimento popular urbano que forjou os princípios da proposta autogestionária.

Essa proposta, que até 1989, quando assume Luiza Erundina a prefeitura de São Paulo foi tratada pelo poder público como ‘experiência alternativa’ e concretizada com esforço inusitado por partes das assessorias e dos movimentos, resultou na construção de cerca de 11000 unidades habitacionais, o que numericamente parecia insignificante, mas, em termos de política se caracterizava como ‘nova’, na medida em que inaugurava uma prática nos programas habitacionais com a participação da população na gestão e na administração dos recursos públicos (VAZ, 2000, p. 76).

Apesar dos avanços conquistados, faltaria o apoio do poder público na escala nacional para transformar esta alternativa em política pública como, posteriormente, veio acontecer no Estado de São Paulo na Administração Democrática e Popular do PT na prefeitura de São Paulo, gestão Luiza Erundina (89-92), que implantou uma política de mutirões autogestionários confirmada na gestão do governador Mario Covas PSDB (95-98), e amplamente confirmada de maneira genérica através do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), promulgado e posto em prática recentemente (2008) pelo governo federal PT, através do Ministério da Cidade, assunto que trataremos em sessões seguintes.

4.1.2 O Funaps-Comunitário (Prefeitura de São Paulo - Gestão Erundina-PT 89-92)

Podemos considerar este marco da criação do Funaps-Comunitário como o marco histórico da institucionalização de uma política pública de autogestão de moradia, posto que as concepções anteriores tinham-se pautado por um caráter assistencialista e agora não como um processo apenas com o objetivo de aceder a uma moradia, mas, como um modelo de convivência na perspectiva do desenvolvimento da cidadania.

O Funaps-Comunitário como programa público reforçou a autogestão das Associações Comunitárias, que passaram a gerir os recursos como Agentes Promotores (Executores), contratando equipes técnicas multidisciplinares as quais atuavam como agente de Acessória Técnica. (VAZ, 2000, p. 77)

Todas estas experiências vieram a demonstrar a eficiência dos sistemas pela redução de custos, um maior índice de produtividade garantindo a qualidade tanto das unidades individuais como dos conjuntos produzidos pelos mutirões, confirmado pelos dados que surgem da pesquisa realizada por Cardoso (1993, p. 182)*

O desenvolvimento destes programas colocou a proposta autogestionária com maior visibilidade a partir da concretização de programas que envolviam uma precisa articulação entre os diferentes atores envolvidos, o que permitiu a superação de inúmeros conflitos e tensões precisamente pela novidade e falta de experiência nos mesmos. Ainda assim, através de um convênio com a prefeitura de São Paulo, consegue-se produzir moradia para 789 famílias através de sete mutirões habitacionais localizados nas regiões leste e sudeste de São Paulo (Jardim Celeste I; Jardim Celeste II; São Francisco I; São Francisco II; Boa Esperança; Área 13 e Lagoa Higienópolis).

E Cardoso afirma ainda que “nesta diferença, 18% corresponde à mão-de-obra mutirante e 10% a custos indiretos do sistema convencional, os quais são inexistentes ou muito inferiores para o sistema de mutirão e 5,5% a custos indiretos subsidiados do mutirão. Conclui-se, portanto, para os casos analisados, que a não incidência do custo da mão-de-obra mutirante, embora seja importante, não constitui o principal motivo de redução de custos incidentes entre os dois sistemas. O principal motivo é a magnitude dos custos indiretos do sistema convencional, particularmente transporte, alimentação, despeças com escritórios centrais, encargos financeiros e bonificação”. (CARDOSO, 1993, p.183)

No final deste período, o Funaps-Comunitário promoveu a construção de 11000 unidades habitacionais através de 86 convênios com associações e movimentos, nos quais participaram 25 equipes técnicas multidisciplinares, ficando demonstrada a viabilidade de uma política pública com participação popular para todo o Brasil e que, tendo em vista suas características essenciais e princípios democráticos, é interrompida drasticamente na administração Maluf (1993-96) (Ana Luiza Vaz p: 80 2000). Entretanto, o movimento popular não interrompe suas atividades e, através da UMM e outros setores sociais, elabora-se um projeto de Lei de Iniciativa Popular para a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), transformado hoje no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FUNHIS), sobre o qual trataremos adiante.

4.1.3 O Programa Paulista de mutirão e autogestão (Governo do Estado de São Paulo- CDHU- Gestão Covas - PSDB 95-98, 99-2002)

Na campanha para governador de 1994, a UMM promove debates junto aos candidatos para este cargo comprometendo quem posteriormente veio ser o

governador do Estado de São Paulo, Mario Covas para formalizar uma clara política habitacional com marcado ênfase no princípio de Mutirão Autogestionário, que posteriormente veio ser implantado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) que, a partir de 1995, veio financiar a 27400 unidades habitacionais na Grande São Paulo. Este investimento foi assegurado pelo repasse do aumento do ICMS em projetos de autogestão assegurados por lei estadual de autoria do deputado Roberto Gouveia, do PT (Lei nº. 9.142, de março de 1995), baseada na proposta da UMM. Este programa apresentou algumas falhas em virtude da desorganização, da falta de experiência e, principalmente, da falta de critérios que permitissem uma justa pré-seleção dos grupos beneficiários dos empréstimos, provocando vícios e práticas clientelistas dentro do programa.

Muitos dos inconvenientes apresentados foram superados pela criação do Conselho Estadual de Habitação Popular, como uma instância de participação na definição da política habitacional e controle dos recursos públicos, além de definir criteriosamente dentro de pautas técnicas as áreas com prioridades.

Posteriormente ao período de consolidação destes empreendimentos, foram realizados estudos de eficiência dos programas considerando as comparações de custos, chegando-se à conclusão de que existe um barateamento de 35% em relação aos praticados pelas empreiteiras. Durante esses períodos, se apresentam progressos, não sem conflitos contrários aos programas, acusando-se de estarem apoiados por setores sociais ideologicamente comprometidos, chegando a agravar a situação ao ponto de seus contratos serem considerados irregulares sob a alegação de violação da lei de licitações.⁶

Também existem posicionamentos contrários à forma pela qual se dava a contratação direta das equipes técnicas por parte das Associações e que exigiam ajustes para estabelecer normas mais claras neste sentido.

4.1.4 PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

Lançado no segundo Governo Lula, este programa global de desenvolvimento que se propõe a manter um crescimento no patamar de 5% anual, estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes que possam

⁶ Essas licitações se referem a contratações de empreiteiras para serviços específicos nas obras dos mutirões e que são contratadas diretamente pelas Associações.

garantir estas metas. Este programa prevê ações em três eixos de infra-estrutura, sendo um deles a social e urbana, com investimentos que somam R\$ 170,8 bilhões, sendo desse total, R\$ 106,3 para habitação; R\$ 4 bilhões para o FNHIS até 2010. A partir de 2008, está previsto o repasse de recursos do Fundo a entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.

No primeiro Governo Lula, foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF), beneficiando com produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, cerca de dois milhões de famílias em todo país.

Além disso, 75% dessas famílias tem renda máxima de cinco salários mínimos, consolidando o processo de priorização dos investimentos na população com essa faixa de renda.

Pelos estudos realizados, foi constatado o aumento do déficit absoluto que passou de 7,2 para 7,9 milhões de domicílios, a pesar de ter diminuído o déficit relativo em praticamente todas as regiões.

Através da análise do déficit absoluto de habitação, ficou estabelecido que os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Habitação eram a focalização na população moradora em favelas, em especial das Regiões Metropolitanas, que concentram 89% desse grupo.

Atualmente, um dos principais desafios na implementação da Política Nacional de Habitação está na efetivação da participação de Estados e municípios no SNHIS, com a criação dos Conselhos e Fundos e no desenvolvimento dos Planos.

Estes dados vêm dar conta da verdadeira vontade política de orientar vastos recursos à concretização de políticas sociais, o que vem se traduzir na integração de grande contingente social no circuito de programas de inclusão e melhoramento substancial das condições de vida.

4.1.5 Política Nacional de Habitação – PNH

A nova Política Nacional de Habitação foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

É necessário destacar o protagonismo do Conselho das Cidades e, em especial, de seu Comitê Técnico de Habitação, que discutiu a proposta e a enviou para aprovação do Conselho em 2004.

4.1.5.1 O Sistema Nacional de Habitação

1) O Sistema Nacional de Habitação (SNH) desenvolve e coordena ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais.

O SNH, nas suas diretrizes gerais, não apenas contempla a articulação da organização político-territorial do país através da própria estrutura federativa entre o sistema de governo com os setores produtivos, mas, também contempla os elementos fiscalizadores dos diferentes programas, criando sistemas de controle de uma efetiva implementação de gestão participativa dos setores sociais.

2) O SNH está organizado através de uma infra-estrutura de departamentos que atendem diferentes áreas de atuação.

DHAB: Departamento de Produção Habitacional interage através de uma sub-ramificação composta pelo DICT e o DAUP.

DICT: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica.

O DICT tem por objetivo a promoção da Política Nacional de Habitação, do PlanHab (Plano Nacional de Habitação) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Deverá desenvolver estudos e pesquisas que permitam, por um lado, aprimorar a metodologia de cálculo do déficit habitacional no país e, por outro,

fornecer embasamento técnico que viabilize o desenho de políticas habitacionais eficientes, eficazes e socialmente inclusivas.

As ações da Secretaria Nacional de Habitação deverão ser pautadas pela participação e integração nos três níveis de governo, com a efetiva colaboração dos Conselhos das Cidades, Conselhos dos Estados e demais instâncias deliberativas de enfoque habitacional no país. Dentro de suas ações, deverá dar apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. A ação tem o objetivo de repassar recursos, por meio de seleção pública de propostas, aos entes federados para auxiliá-los no cumprimento da Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005, que exige dos integrantes do Sistema Nacional de Habitação a instituição de planos locais de habitação de interesse social.

DAUP: Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários.

Tem por objetivo a elaboração e promoção da implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural.

O ponto de partida da política habitacional de interesse social passa rigorosamente pela avaliação do problema de moradia nos setores sociais mais necessitados para o qual são adotados critérios técnicos que possam determinar o déficit habitacional. Também são considerados os aspectos quantitativos e qualitativos como variáveis substanciais para as ajustadas decisões e destino de importantes investimentos na área, sem deixar de levar em conta uma estruturação de prioridades através de adequados mapeamentos, que possam expressar o nível de urgência dos diferentes grupos sócio-econômicos.

Não podemos deixar de comentar a clara intenção de desenvolver uma real política de descentralização, que tem uma dupla implicação: por um lado, a própria participação social, abdicando do exclusivo comando do poder, e, por outro, a flexibilização da determinação de ações apropriadas e ajustadas a cada realidade cultural em termos da estrutura territorial das diferentes regiões do país.

Esta política habitacional expressa sua verdadeira vocação social, atingindo especialmente os setores mais esquecidos, apontando programas concretos para atender à larga escala de assentamentos precários ao longo do território nacional, o que pode ser considerado como um grave desafio a ser enfrentado.

4.1.5.2. Plano Nacional de Habitação - PlanHab

O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação iniciou, em agosto de 2007, a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, etapa essencial de implantação e consolidação da Política Nacional de Habitação.

O PlanHab, quando finalizado, orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Nesse sentido, deverá articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e programas habitacionais, propondo novos arranjos institucionais de forma a articular as fontes de recursos públicos e sob gestão pública. Além disso, deverão ser criadas as condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional.

O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA).

O horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011, 2015 e 2019. A elaboração do Plano Nacional de Habitação envolve três etapas: a contextualização, a elaboração de cenários e metas, e a definição do plano de ação, estratégias e implementação. Atualmente está em elaboração a proposta para debate dos cenários e metas do PlanHab.

O processo participativo é um dos pilares constitutivos do Plano Nacional de Habitação. No processo de elaboração são realizados seminários regionais, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos conselhos de participação e controle social da área habitacional, como forma de formular uma proposta coerente e pactuada com todos.⁷

⁷ Fonte: Secretaria Nacional de Habitação - 22.02.2008

4.1.5.3 PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social)

A ação de apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS é componente do Programa Habitação de Interesse Social e integra as ações financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Objetiva contribuir com Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios na formulação dos Planos Locais de Habitação com foco na habitação de interesse social, para que esses construam com os agentes sociais um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional.

A apresentação dos Planos Habitacionais, considerando as especificidades do local e da demanda, é uma exigência para acesso, pelo ente federativo, aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, nos termos da Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005 - que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – e das Resoluções nº. 15, 7 e 2, do Conselho Gestor do FNHIS.

O planejamento habitacional, nos municípios e estados, é fundamental para a implementação das diretrizes da Política Habitacional e a integração urbana, sobretudo, dos assentamentos precários. A transferência de valores está condicionada ao tamanho da população local. Os valores máximos de repasse oscilam entre R\$ 30.000,00 e R\$ 60.000,00.

A Secretaria Nacional de Habitação apóia, por meio do repasse de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, 25 estados, o DF e 1.300 municípios na elaboração do PLHIS.

Este programa, que contempla a elaboração e revisão de Planos Habitacionais de Interesse Social, orienta-se à formulação de políticas na área, ou seja, que estas, como instrumentos institucionais, consolidem e consigam dar continuidade e estabilidade às respectivas ações através do tempo e nas diferentes sucessões administrativas no seu caráter de política de Estado.

Na expressa vontade política de atender as demandas sociais, são destinados importantes recursos orçamentários através do Orçamento Geral da União, da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS aos estados, Distrito Federal, municípios, viabilizando as ações que permitam aqueles objetivos.

Para garantir a articulação das diferentes pautas exigidas no programa são previstas sistemáticas de gestão, de coordenação, de gerenciamento e avaliação da execução e dos resultados dos programas e ações. Estes aspectos administrativos, além de apresentarem instrumentos eficientes desde a perspectiva fiscalizadora, estão supervisionados pela Caixa Econômica Federal, apoiada amplamente no controle efetivo no estímulo à participação dos beneficiários nas principais etapas do projeto, o que vem configurar instrumentos adicionais no controle de qualidade dos processos.

A acessibilidade aos programas está instrumentada por processo público de seleção de propostas que rigorosamente contemplam as condições específicas que cumprimento das metas, particularmente da participação dos agentes sociais e destinatários dos programas, prevendo nas normas dos correspondentes manuais as estratégias de comunicação, mobilização e participação da própria população. Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social

4.1.6 SNHIS/FNHIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

Além disso, esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. O Fundo é composto por recursos do

Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

Esses recursos tem aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

4.1.7 Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

A) Normas de Criação:

A constituição do FDS foi autorizada pelo Decreto nº. 103, de 22/04/1991, e ratificada posteriormente pela Lei nº.8677, de 13/06/1993. Por meio do Decreto nº. 1.081, de 08/03/1994, foi aprovado o regulamento do FDS, que, em 04/09/2001, foi alterado pelo Decreto nº.3.907/2001.

B) Fontes de Recursos:

- Aquisição compulsória de 3% das quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil.

- Aquisição voluntária de quotas do FDS por pessoas físicas e pessoas jurídicas.

- Resultado da aplicação das disponibilidades financeiras.

- Outras fontes de recursos que lhe venham a ser atribuídas.

Os FAF, principal fonte de recursos, foram extintos em 29/12/1995 por decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme a Resolução nº. 2.183 de 21/07/1995, no bojo do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), transformando o FDS em um fundo em processo de extinção, devido à inexistência de alternativas de realimentação financeira do mesmo.

C) Objetivos do FDS:

Buscar a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, por meio de financiamento de projetos de investimento de relevante interesse social, propostos por pessoas físicas, empresas ou entidades do setor privado, nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, sendo vedada a concessão de financiamento a projetos propostos por entes públicos.

Para atender o objetivo do FDS, foi criado em 2004, o Programa Crédito Solidário que visa:

- Proporcionar o acesso à moradia regular, à população de baixa renda que não tem capacidade de poupança, mediante crédito com condições especiais e subsidiadas;

- Contribuir efetivamente na redução do déficit habitacional, atingindo prioritariamente, famílias com renda bruta mensal inferior a três salários mínimos e excepcionalmente, admitindo-se o atendimento a famílias com renda entre três e cinco salários mínimos.

- Estimular o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, garantindo a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns, observadas as necessidades, características, usos e costumes locais.

Para finalizar, podemos concluir que o Programa de Crédito Solidário previsto no Fundo de Desenvolvimento Social expressa uma síntese dos objetivos perseguidos neste trabalho, apresentando um resumo da maioria dos pontos representados nas categorias e conceitos tratados ao longo do mesmo.

Retomando de forma resumida a estrutura exposta e os lineamentos básicos das iniciativas solidárias profusamente tratadas no capítulo anterior em oportunidade da contextualização no quadro da economia solidária e nas ideias dominantes do trabalho analisado de Ana Luiza Vaz sobre a experiência pioneira dos movimentos das Associações para Moradia por Mutirão, podemos comparativamente afirmar que:

a) o caráter social tanto da política habitacional direcionada a setores denominados como de interesse social fica explicitamente claro pelo financiamento direcionado a famílias de baixa renda organizadas em associações, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. O projeto também avalia as variáveis de interesse social, como atendimento à população em vulnerabilidade social.

b) a garantia de não desvirtuar este caráter social através do FDS, que tem as atribuições de implementar, monitorar e avaliar o próprio Programa Crédito Solidário, o que significa a adoção de um sistema de fiscalização que permite o desenvolvimento e consolidação de uma parte importante da Política de Habitação de Interesse Social.

c) a canalização e cooptação de todos os recursos logísticos e infraestrutura presentes na Caixa Econômica Federal, articulados com o Agente Operador para fiscalizar e controlar os financiamentos oriundos dos recursos do FDS.

d) que, considerando os destinatários do programa constituídos basicamente em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, marca uma visível vocação de encaminhar e contemplar no cerne destes programas a sua inserção nos princípios fundamentais da Economia Solidária.

e) a orientação dos recursos financeiros direcionados aos setores sociais mais necessitados dentro de critérios que consideram esta prioridade, contemplando as famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00 basicamente.

f) o programa em termos de faixas etárias contempla 5% de população idosa, o que marca a sensibilidade e o caráter solidário também neste aspecto, reconhecendo esse frágil componente social da realidade.

g) neste item, destaca-se o potencial cultural do programa, o que dá conta de sua amplitude, considerando e incorporando o estoque de imóveis usados com potencial para reabilitação que não apenas tem impacto nos aspectos econômicos pelo que implica a estrutura física desse estoque edilício pré-existente, sua implantação geralmente em áreas urbanisticamente consolidadas com presença de redes de infra-estruturas, mas de forma paralela com o próprio patrimônio histórico-arquitetônico da nação.

h) as modalidades de execução, considerando não apenas os projetos e obras, mas também os procedimentos e processos participativos em todas as instâncias, incluindo a autoconstrução através de sistemas de auto-ajuda ou mutirão, o que também terá importantes impactos na composição dos custos finais dos empreendimentos.

i) a eficiência das amplas formas de administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente sem exclusão das formas de empreitada global.

j) serão previstas as configurações urbanísticas e o equilíbrio que estas poderão promover nas condições adequadas de vida comunitária não ultrapassando de mais de 200 unidades por cada conjunto habitacional, priorizando as cidades de maior população e déficit habitacional. Quanto à localização urbana, avalia-se o posicionamento da área onde será implantado o empreendimento, priorizado pelo Conselho Estadual ou Municipal de HIS e (ou) pelo Plano Local de HIS.

k) que as formas de financiamento são equilibradamente generosas, prevendo uma adequada relação entre um prazo máximo de 240 meses e prestações que variam entre R\$50 e R\$125, em que é exigido do responsável um 5% do investimento, restando 95% do valor do investimento por conta do programa.

l) é especialmente considerada a variável social ou de sustentabilidade ambiental ou social que são relativas ao reuso de águas pluviais, aquecimento solar, manejo de resíduos sólidos, integração com projetos de geração de renda ou com projetos de interesse estratégico (reabilitação urbana, integração com outros projetos/programas sociais de esfera pública ou da iniciativa privada).

m) é proposto um rigoroso plano de acompanhamento e avaliação do programa em geral e dos contratos e da execução dos projetos, ações exercidas solidariamente pelos Agentes envolvidos, o que compreende os beneficiários finais representados nas respectivas comissões, Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e (ou) Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE). Também integram este sistema de fiscalização e acompanhamento dos processos o Agente Financeiro, através de um cronograma de obras apresentado pelo agente proponente para que o repasse das parcelas dos recursos seja realizado junto aos relatórios mensais encaminhados ao Agente Operados, neste caso o FDS.

Dentro do quadro apresentado no capítulo 3 deste trabalho e, em especial, referido aos aspectos técnicos os que dão conta da articulação e o papel decisivo do apoio técnico através da participação direta da comunidade técnico-científica, particularmente tratada na seção 3.5. “Autogestão na Habitação: a experiência uruguaia” (no item 3.5.3). “Os Institutos de Assistência Técnica (I.A.T.)”, e por ocasião da descrição do processo participativo de produção de moradias em São Paulo (item 3.6.1.1.), ficou determinado esse caráter estratégico do êxito das iniciativas solidárias, neste caso de autogestão de cooperativas habitacionais, o que não é contemplado nas pautas gerais dos programas descritos e comentados acima.

Por esta razão, viemos uma vez mais, no fim do trabalho, retomar o Programa de Ações (Anexo 5), no item de Instruções e Orientações para o PAC, considerando este como uma das grandes diretrizes da macroeconomia do governo para o país, e dentro do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), vinculado ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e ao próprio Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), destacamos a **“Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade: Assistência Técnica”**.

Este subprograma ou programa, que poderíamos considerar como complementar, consiste em Ação que visa a apoiar estados, Distrito Federal e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, assim entendida como o conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.

Colocado em termos gerais, esse programa está direcionado no âmbito do processo de autogestão habitacional no país, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, entendida esta como o conjunto de ações voltadas à elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico.

Esta Ação viria a se concretizar na configuração dos Institutos de Assistência Técnica como instrumento da participação da comunidade técnico-científica e componente estratégico para a promoção de melhoria habitacional, conforme previsto no Estatuto da Cidade de que trata a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a consolidar o desenvolvimento institucional destes entes no processo

participativo de provisão habitacional de interesse social. Também está direcionada à inserção e participação da sociedade no fornecimento de assistência técnica para habitação de interesse social, incentivando a formação de parcerias com unidades de ensino, núcleos de extensão das universidades, entidades profissionais, empresariais, outros entes públicos, organizações não-governamentais e entidades da sociedade civil.

Esta modalidade de Ação contempla, de forma especial, o caráter multidisciplinar do serviço de assistência técnica, incluindo mobilização, participação e desenvolvimento social das comunidades, para ampliação do acesso a programas de financiamento à produção habitacional e regularização fundiária, além da assistência técnica para produção e melhoria habitacional no contexto dos processos de autogestão.

Não menos importante se destaca a promoção de ações que visem a sustentabilidade do ambiente construído, com redução do desperdício, aumento da vida útil das construções, melhoria dos padrões de conforto ambiental e melhoria da qualidade e produtividade das obras, com participação da cadeia produtiva do setor sem esquecer o fomento e apoio à regulação, à ocupação e ao uso do solo urbano, de acordo com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores Participativos e nos Planos Habitacionais de Interesse Social, especialmente nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Entre as previsões da “Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade: Assistência Técnica”, destacamos também o duplo efeito que esta medida busca como consequência no desenvolvimento deste aspecto, por um lado a exigência das capacitações profissionais que deverão estar enquadradas numa justa performance técnica capaz de dar conta na medida certa da complexidade e profundidade dos problemas a ser enfrentados e, por outro, o espírito democrático da medida que contempla a ampla participação multidisciplinar dos diversos âmbitos técnico-científicos sem estar restringida ao insuficiente e inadequado universo tecnocrático tradicional.

Devemos reconhecer o caráter emblemático e histórico, visualizando o quadro sintomático e os impactos que o Estado desde o governo configura na perspectiva das profundas transformações sociais que as diferentes políticas sociais provocam no país e, neste caso, desde a inovadora Política Nacional de Habitação e seus respectivos programas, em particular o PLHIS e as Ações desde o FDS,

descritas e comentadas acima, destacando a referência a todos os conceitos tratados ao longo do trabalho e especialmente no capítulo anterior.

Minha última colocação está destinada a expressar o empenho de nunca afastar este trabalho do eixo ético substancial da dissertação que, além de ter um marcado compromisso social, possa contribuir de forma prática com a premissa deste curso de mestrado e de todos aqueles que visualizam agora a possibilidade de construir um país melhor.

4.2 A EXPANSÃO DA PROPOSTA

A partir da mobilização, em 1990 pela elaboração e aprovação do projeto de Lei de Iniciativa Popular para a Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), iniciou-se uma articulação da UMM com os movimentos de outros estados, o que veio a reforçar a generalização dos programas de mutirão autogestionários no âmbito nacional como uma alternativa já consolidada em São Paulo e factível de réplica ou reprodução da mesma no contexto das diferentes regiões territoriais, dada a forte demanda provocada pela longa ausência de políticas habitacionais específicas para a população de baixa renda. Neste contexto, também se criou a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Afirma Evanisa Rodrigues (coordenadora da UMM):

Não é nosso objetivo ‘transportar’ a UMM ou a proposta de mutirões para os outros Estados. O maior desafio é poder apoiar a construção de movimentos no país que tenham princípios semelhantes, mas que criem sua própria maneira de intervenção de acordo com a realidade local. Trata-se de um processo lento, não é simples assinar a ficha da UNMP, mais de criar vínculos e identidade para uma atuação conjunta, por exemplo, identificar as pautas nacionais (Fundo, Estatuto da Cidade financiamento da CEF) e planejar como atuar em conjunto. (VAZ, 2000, p. 92)

Assim, a UNMP analisa como necessário a cada conjuntura política continuar persistindo na sua posição de interlocução com o poder público, apresentando projetos para formulação de uma política habitacional federal, nem sempre sem enfrentamentos e dificuldades com setores da esfera federal. O comodismo e desinteresse das autoridades nacionais deixaram nas mãos da CEF a definição dos programas habitacionais sem nenhuma articulação com uma política mais ampla, confirmando uma visão burocrática financeira própria do agente

operador do sistema, estendendo-se esta postura até a realidade próxima passada, quando apenas foi colocada em prática a iniciativa do programa PAR (Programa de Arrendamento Residencial) com recursos onerosos do FGTS e que, de certa forma, reproduzia em outra escala o modelo empresarial do BGU. A novidade deste programa ficava por conta do sistema de Leasing como novo instrumento de vinculação do titular à moradia dentro de um caráter provisório que favorece a ação de despejo mais rápida contra os inadimplentes. O programa se constitui numa solução parcial e limitada de atendimento ao déficit habitacional.

4.2.1 A Situação atual no Brasil

Hoje, passados aproximadamente três anos do começo das pesquisas que deram embasamento a este trabalho, podemos afirmar que a situação tem mudado substancialmente para melhor. Basta acessar a página da web do Ministério das Cidades para comprovar o que poderíamos definir como a síntese de um conjunto de instrumentos de caráter legislativo que conformam uma estrutura institucional histórica e de vanguarda no contexto latino-americano, que nada mais é do que expressam a própria vontade política de transitar por políticas sociais que apontam a uma verdadeira transformação da sociedade no seu conjunto. O Estado finalmente tem assumido seu papel decisivo, não apenas com a clara formalização de uma política de escala federal de habitação de interesse social, mas também instrumentando com programas e subprogramas específicos, criar as condições culturais apropriadas, a inserção dos agentes sociais nos processos participativos e não para somente satisfazer a necessidade de moradia, mas criar dentro do contexto das macro-políticas, tanto econômicas como sociais, as estratégias de superação da pobreza.

O que damos por chamar de conjunto de instrumentos jurídico-legais passam a representar apenas intenções de boa vontade para formalizar uma política pública social de larga escala com força de Lei, o que por um lado institucionaliza uma política de Estado a qual se complementa com genuínos recursos que possibilitam a execução de programas específicos descritos mais adiante.

A seguir, e dentro de um método comparativo de aproximação das premissas que foram indicadas, consideradas estruturadoras, agindo como eixo do trabalho e que necessariamente dão a base para a efetiva viabilização de uma

política social na área da habitação, analisaremos brevemente como aquelas são refletidas nos instrumentos que configuram não apenas os recursos logísticos da implementação do aparelho jurídico-legal do Estado no que diz respeito ao problema habitacional e seu caráter social, mas que confirma o compromisso deste com um modelo progressista de equidade, inclusão social e superação da pobreza.

4.2.2 Na América Latina

A Relação da UMM com a experiência Uruguaia através da FUCSVAM incentivou o movimento a iniciar articulações internacionais para reforçar, enriquecer e ampliar a postura autogestionária, começando a criação de uma rede dos movimentos latinoamericanos identificados com a autogestão, a economia solidária e a participação popular. Assim se forma a Secretaria Latino Americana de Vivenda Popular (SELVIP), e neste sentido afirma Gustavo Gonzáles (Secretario geral da Fucvam):

É uma articulação popular que se opõem ao sistema neoliberal predominante na América Latina concretizando uma internacionalização da solidariedade; e uma organização Latino-Americana de política habitacional desde os movimentos e para os movimentos. (VAZ, 2000, p.97)

Nas primeiras ações destas instituições internacionais, conseguem-se intercâmbios acompanhados de estágios que apontam para o aproveitamento e multiplicação tanto de conhecimentos como experiências, promovendo outros tipos de redes como a Coalizão Internacional do Habitat (HIC), articulando-o com ONGs, movimentos sociais e instituições universitárias comprometidas com o assunto.

Para finalizar este capítulo, podemos concluir que o Programa de Crédito Solidário previsto no Fundo de Desenvolvimento Social expressa uma síntese dos objetivos perseguidos neste trabalho apresentando um resumo da maioria dos pontos representados nas categorias e conceitos tratados ao longo do mesmo.

Retomando em forma resumida a estrutura exposta e os lineamentos básicos das iniciativas solidárias profusamente tratadas no capítulo anterior em oportunidade da contextualização no quadro da economia solidária e nas ideias dominantes do trabalho analisado de Ana Luiza Vaz sobre a experiência pioneira

dos movimentos das Associações para Moradia por Mutirão, podemos comparativamente afirmar que:

a) o caráter social tanto da política habitacional direcionada à setores denominados como de interesse social fica explicitamente claro pelo financiamento direcionado à famílias de baixa renda organizada em associações, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. O projeto também avalia as variáveis de interesse social, como atendimento à população em vulnerabilidade social.

b) a garantia de não desvirtuar este caráter social através do FDS, que tem as atribuições de implementar, monitorar e avaliar o próprio Programa Crédito Solidário o que significa a adoção de um sistema de fiscalização que permite o desenvolvimento e consolidação de uma parte importante da Política de Habitação de Interesse Social.

c) a canalização e cooptação de todos os recursos logísticos e infraestrutura presentes na Caixa Econômica Federal, articulados com o Agente Operador para fiscalizar e controlar os financiamentos oriundos dos recursos do FDS.

d) que considerando os destinatários do programa constituídos basicamente em Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, marca numa visível vocação de encaminhar e contemplar no cerne destes programas a sua inserção nos princípios fundamentais da Economia Solidária.

e) a orientação dos recursos financeiros direcionados aos setores sociais mais necessitados dentro de critérios que consideram esta prioridade, contemplando as Famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00 basicamente.

f) o programa em termos de faixas etárias contempla 5% de população idosa, o que marca a sensibilidade e caráter solidário também neste aspecto reconhecendo esse frágil componente social da realidade.

g) neste item destaca-se o potencial cultural do programa o que dá conta de sua amplitude considerando e incorporando o estoque de imóveis usados com potencial para reabilitação que não apenas tem impacto nos aspectos econômicos pelo que implica a estrutura física desse estoque edilício pré-existente, sua implantação geralmente em áreas urbanisticamente consolidadas com presença de

redes de infra-estruturas, mas de forma paralela com o próprio patrimônio histórico-arquitetônico da nação.

h) as modalidades de execução considerando não apenas os projetos e obras, mas os procedimentos e processos participativos em todas as instâncias, incluindo a autoconstrução através de sistemas de auto-ajuda ou mutirão o que também terá importantes impactos na composição dos custos finais dos empreendimentos.

i) a eficiência das amplas formas de administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente sem exclusão das formas de empreitada global.

j) serão previstas as configurações urbanísticas e o equilíbrio que estas poderão promover nas condições adequadas de vida comunitária não ultrapassando mais de 200 unidades por cada conjunto habitacional, priorizando as cidades de maior população e déficit habitacional. Em quanto a localização urbana, se avalia o posicionamento da área onde será implantado o empreendimento, priorizado pelo Conselho Estadual ou Municipal de HIS e/ou pelo Plano Local de HIS.

k) que as formas de financiamento são equilibradamente generosas prevendo uma adequada relação entre um prazo máximo de 240 meses com prestações por volta de R\$50,00 onde apenas é exigido do responsável um 5% do investimento restando 95% do valor do investimento por conta do programa.

l) é especialmente considerada a variável de sustentabilidade ambiental ou social que são relativas ao reuso de águas pluviais, aquecimento solar, manejo de resíduos sólidos, integração com projetos de geração de renda ou com projetos de interesse estratégico (reabilitação urbana, integração com outros projetos/programas sociais de esfera pública ou da iniciativa privada).

m) é proposto um rigoroso plano de acompanhamento e avaliação do programa em geral e dos contratos e da execução dos projetos, ações exercidas solidariamente pelos Agentes envolvidos que compreende os beneficiários finais representados nas respectivas comissões, CAO Comissão de Acompanhamento de Obras) e/ou CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento). Também integram este sistema de fiscalização e acompanhamento dos processos o Agente Financeiro através de um cronograma de obras apresentado pelo agente proponente

para que o repasse das parcelas dos recursos seja realizado junto os relatórios mensais encaminhados ao Agente Operados, neste caso o FDS.

Dentro do quadro apresentado no capítulo 3 deste trabalho e em especial, referido aos aspectos técnicos os que dão conta da articulação e o papel decisivo do apoio técnico através da participação direta da comunidade técnico-científica, particularmente tratada na seção 3.5. “Autogestão na Habitação: a experiência uruguaia” p.82, no item 3.5.3. “Os Institutos de Assistência Técnica (I.A.T.)”, p.87 e por ocasião da descrição do processo participativo de produção de moradias em São Paulo 3.6.1.1. p.92 ficou determinado esse caráter estratégico do êxito das iniciativas solidárias, neste caso de autogestão de cooperativas habitacionais, o que não é contemplado nas pautas gerais dos programas descritos e comentados acima.

Por esta razão, viemos uma vez mais, no fim do trabalho retomar o Programa de Ações (Anexo 5), no item de Instruções e Orientações para o PAC, considerando este como uma das grandes diretrizes da macroeconomia do governo para o país, e dentro do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), vinculado ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e ao próprio Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), destacamos a “Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade: Assistência Técnica”.

Este subprograma ou programa que poderíamos considerar como complementar, consiste em Ação que visa apoiar estados, Distrito Federal e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, assim entendida como o conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.

Colocado assim este programa em termos gerais, está direcionado no âmbito do processo de autogestão habitacional no país, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, entendida esta como o conjunto de ações voltadas à elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico.

Esta Ação veria se concretizar na configuração dos Institutos de Assistência Técnica como instrumento da participação da comunidade técnico-científica e componente estratégico para a promoção de melhoria habitacional, conforme

previsto no Estatuto da Cidade de que trata a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e consolida o desenvolvimento institucional destes entes no processo participativo de provisão habitacional de interesse social. Também está direcionada à inserção e participação da sociedade no fornecimento de assistência técnica para habitação de interesse social, incentivando a formação de parcerias com unidades de ensino, núcleos de extensão das universidades, entidades profissionais, empresariais, outros entes públicos, organizações não-governamentais e entidades da sociedade civil.

Esta modalidade de Ação contempla em forma especial o caráter multidisciplinar do serviço de assistência técnica, incluindo mobilização, participação e desenvolvimento social das comunidades, para ampliação do acesso a programas de financiamento à produção habitacional e regularização fundiária, além da assistência técnica para produção e melhoria habitacional no contexto dos processos de autogestão.

Não menos importante se destaca a promoção de ações que visem a sustentabilidade do ambiente construído, com redução do desperdício, aumento da vida útil das construções, melhoria dos padrões de conforto ambiental e melhoria da qualidade e produtividade das obras, com participação da cadeia produtiva do setor sem esquecer o fomento e apoio à regulação, à ocupação e ao uso do solo urbano, de acordo com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores Participativos e nos Planos Habitacionais de Interesse Social, especialmente nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Entre as previsões da “Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade: Assistência Técnica” destacamos também o duplo efeito que esta medida busca como consequência no desenvolvimento deste aspecto, por um lado a exigência das capacitações profissionais que deverão estar enquadradas numa justa performance técnica capaz de dar conta na medida certa da complexidade e profundidade dos problemas a ser enfrentados e por outro o espírito democrático da medida que contempla a ampla participação multidisciplinar dos diversos âmbitos técnico-científicos sem estar restringida a insuficiente e inadequado universo tecnocrático tradicional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de habitação aparecem marcando significativamente a vida pública dos países do terceiro mundo – e também de muitos países desenvolvidos – na segunda metade do século vinte.

O problema da habitação se apresenta, obviamente muito antes. A péssima situação da habitação da população urbana pobre nas cidades européias tinha surgido bem antes, no século XIX, principalmente causado pelo vertiginoso desenvolvimento da Revolução Industrial.

A interação entre processos tais como a urbanização, Revolução Industrial e relações capitalistas tinham levado ao crescimento descontrolado das cidades e estas, por sua vez, evidenciavam enormes desigualdades sociais e condições de vida inaceitáveis o que foi questionado por reformistas sociais da época, particularmente pelos movimentos dos utopistas.

A habitação constitui-se em um capítulo específico deste processo.

A questão da moradia incorporou a crítica econômica, social e política de uma atividade humana concebida principalmente através da descrição antropológica e suas dimensões históricas e arquitetônicas.

O problema da habitação ficou definitivamente compreendido como o problema da moradia dos pobres.

Assim era tratado numa dimensão específica, com se esses grupos sociais tivessem numa categoria humana com necessidades diferentes aos grupos formais da própria sociedade.

O extremo desequilíbrio e desigualdades das condições habitacionais e a extrema precariedade e miséria em que eles moravam parecia expressar – e continua expressando – os piores atributos do sistema social dominante feitos

realidade na continuidade espacial das cidades e feito consciência através da crítica social.

A grande maioria da população urbana pobre morava de forma extremamente precária em ambientes promíscuos sem qualquer tipo de serviços nem equipamentos o que refletia o deterioramento e subdivisão extrema de uma unidade habitacional originariamente aceitável e até em alguns casos construída especialmente como habitação para trabalhador.

Originariamente aqueles trabalhadores tinham acesso à moradia através de pagamento de renda a proprietários privados o que, como consequência dos grandes exércitos de reserva de mão-de-obra que vinha se produzindo precarizavam também a situação econômica daqueles usuários que frequentemente eram despejados por falta de pagamento.

A expansão de processos similares aos dos países de Terceiro Mundo trouxe consequências e denúncias parecidas, adaptadas as diferentes condições locais e regionais.

Na maioria das vezes, as respostas ao problema habitacional eram individuais e muito limitadas. Em alguns casos existiu uma intervenção dos governos apenas para mediar os confrontos decorrentes do sistema de aluguel dando certo controle a avalanche de despejos.

Existiram alguns projetos famosos de modelos habitacionais construídos pelos grandes industriais filantrópicos dando origem a uma pré-seleção de diferente categoria de pobres, neste caso merecedores e protegidos como mão-de-obra especializada, necessária àqueles industriais.

Também surgiram cooperativas formada por trabalhadores com salários levemente superiores a média que, através de grandes esforços e organização através de longos anos conseguiam níveis de qualidade habitacional socialmente aceitáveis. Porém, estes processos não marcaram mudanças significativas na vida dos pobres, em todas as idades no contexto mundial.

Aquela situação veio sofrer algumas mudanças a partir da metade do século XX, especialmente no Terceiro Mundo. Um novo contexto político marcou e veio aceitar a responsabilidade coletiva frente a questão da moradia e a necessidade de confrontar um problema social transferindo ao Estado a tarefa de resolver este problema através de políticas que determinariam recursos e organizariam as ações dos atores sociais relevantes.

A partir desta situação surgem numerosas formas de intervenção.

Em algumas a relação entre moradia e pobreza é direta, em outras esta relação é mais tênue. A história das políticas habitacionais apresenta definições e re-definições em vários níveis e formas de intervenção assim como também nas diferentes funções assumidas pelo Estado, o setor privado, a sociedade civil e os usuários nos processos de produção da moradia.

Tentamos introduzir parte do problema da habitação de interesse social através de suas práticas, marcando principalmente a sua relação com a pobreza urbana, concluindo que estas políticas tem contribuído para reduzir em parte o grave problema habitacional, mas sem contribuir substancialmente as condições de pobreza e as causas da situação.

A contribuição positiva destas políticas se apresenta vinculada a mudanças conceituais nas formas de compreender e entender a habitação de interesse social questionando a unidimensionalidade econômica na relação habitação e pobreza assim poderemos perceber que essa relação entre habitação e pobreza implica num conjunto muito maior, multidimensional através das quais o Estado e a sociedade civil abordam problema da pobreza urbana. A consolidação deste paradigma multidimensional e qualitativo que ajuda a definir a pobreza e a sua relação com habitação apresenta mudanças substanciais na situação.

As políticas de habitação não tem se definido de maneira autônoma, elas tem estado atreladas a estratégias de desenvolvimento econômico e social dos países em geral adquirindo características específicas a partir de influências tanto de fatores locais como internacionais que acompanharam estas estratégias desde a modernização do Estado de Bem Estar Social dos anos cinquenta até os ajustes estruturais e a virada Neoliberal dos anos oitenta e noventa. Nestes períodos temos assistido a uma considerável variedade de políticas e programas nada homogênea no Terceiro Mundo. Numa visão simplificada podemos registrar a evolução de dois conceitos básicos:

A) Políticas Convencionais de Habitação – caracterizadas pela intervenção sistemática do Estado e todas as instâncias do processo de produção das moradias até a fase final de acabamento e distribuição das mesmas;

B)Políticas não Convencionais – caracterizadas pelas intervenções parciais e limitadas do Estado nesses processos de produção.

Ambas políticas coexistem a partir da década de 70 (setenta) quando surgem modos diferentes a partir das mudanças da estratégia macroeconômica na década de 80 (oitenta) e ambas políticas tem tomado direções diferentes nos anos 90 (noventa) e começo do século XXI.

Poderia se afirmar que as políticas convencionais de habitação – baseadas em princípios universalistas e expressadas em grandes conjuntos urbanos e edifícios de habitação coletiva – protagonizaram uma importante redução da pobreza urbana nos países desenvolvidos, especialmente na Europa como característica fundamental das soluções habitacionais do Estado de Bem-Estar.

Não podemos considerar que a mesma evolução aconteceu nos países do sul. Aqui as políticas convencionais surgem no contexto de estratégias de modernização e industrialização para a substituição das importações o que caracterizou os processos econômicos dos países subdesenvolvidos e os novos estados independentes da África e da Ásia, a partir da década de 40 (quarenta) até a primeira metade dos anos 60 (sessenta).

Em alguns países o argumento principal da produção pública da habitação queria responder as demandas de alianças políticas muitas vezes entre a burguesia industrial e a classe trabalhadora sindicalizada que formava a base social do modelo desenvolvimentista desta época. Noutros lugares, o que chamamos de habitação pública responde a necessidade de alocar com certa dignidade a nova burocracia nacional surgida dos processos de descolonização paralelamente com a consolidação do Estado de Bem-Estar.

Dentro dos limites desta síntese generalizada, poderíamos dizer que o modelo desenvolvimentista concebia duas formas de confrontar a pobreza:

A pobreza seria combatida como consequência de transformações estruturais cujos resultados poderiam ser aproveitados pelos mais pobres, também através da intervenção do Estado por meio de políticas explicitamente contra a pobreza, entre elas, a política habitacional.

As políticas convencionais não tem contribuído significativamente na redução da pobreza nos países do Sul, os ideais de modernização aplicados no

urbanismo levaram a construção de grandes obras públicas e também a remoção de favelas e outros tipos de moradias precárias apenas com a intenção de aproveitar essa terra bem urbanizada e bem localizada para a especulação imobiliária, os novos conjuntos habitacionais convencionais adotaram formas de planejamento e padrões morfológicos similares a os da Europa fazendo descaso de procurar respostas específicas as necessidades das novas realidades.

O centro da atenção de qualquer proposta habitacional apenas estava relacionada a uma permanente redução dos custos através do enxugamento dos níveis de habitabilidade atendendo assim apenas a dimensão econômica dos empreendimentos. Mesmo assim as moradias em geral tem sido caras e inacessíveis para a maioria dos pobres urbanos que continuaram produzindo seu espaço habitacional em alguns casos estas políticas conseguiram superar certos indicadores que marcavam a extrema precariedade em comparação as moradias anteriores, e este tipo de empreendimento mais cedo ou mais tarde acabaram nas mãos das classes médias como funcionários públicos, militares, pequenos comerciantes, etc.

Estas políticas convencionais contribuíram ao desenvolvimento econômico capitalista dos países do Sul e naqueles países que mais ou menos conseguiram firmar os processos de industrialização para substituição das importações estas políticas convencionais agiram como importante suporte do processo em relação ao desenvolvimento de indústrias simples também apoiadas por inversões financeiras do Estado com a finalidade de abrir espaço para mão-de-obra pouco qualificada adaptando o sistema a acelerada urbanização.

Os empreendimentos habitacionais constituíram uma importante área de acumulação capitalista apoiando fundamentalmente o setor empresarial através de organizações e agências nacionais e internacionais, instituições, ministérios, corporações, bancos, sindicatos, etc.

Na segunda metade da década de 60 (sessenta) o modelo de desenvolvimento e modernização dos países do Terceiro Mundo em decorrência da consolidação do Estado de Bem Estar apresenta graves problemas que marca o começo da crise terminal do próprio modelo. O resultado da redução da pobreza não correspondia às expectativas esperadas e a desigualdade social e assimetrias econômicas tinham crescido consideravelmente.

A distancia entre o discurso ideológico e a realidade se fazia cada vez maior e a situação habitacional apresentava esta realidade de forma mais evidente nas periferias urbanas são sistematicamente invadidas de forma massiva constituindo grandes áreas informais em quase todos países do Sul. Por exemplo, Caracas tinha a metade da sua superfície constituída por bairros ilegais. Nesta situação, surgiram movimentos sociais radicais que questionavam as estruturas do modelo capitalista e outros que buscavam compatibilizar o crescimento econômico com a redução da pobreza e desigualdade. Neste contexto surgiram as políticas não convencionais de habitação, impulsionadas simultaneamente pelo aprofundamento dos conflitos sociais, a necessidade de reduzir custos, mas basicamente pela mudança conceitual do significado da habitação.

A moradia deixa de ser entendida como um objeto – casa – que apenas dava conta da proteção contra os agentes da natureza, e começou a ser concebida como um processo cidadão de habitar, e desenvolver socialmente um grupo humano. Este processo de invasões urbanas mediante o qual a maioria dos seres humanos tem sempre produzido sua moradia contando apenas com seu próprio esforço esquecidos pelo Estado e pelo mercado se constitui em um processo histórico e em permanente crescimento, atingindo situações críticas.

Nas cidades do Terceiro Mundo capitalista e subdesenvolvido contemporâneo, este processo aparece como um mundo informal independente onde se produzem e trocam moradias, a maioria por baixo dos coeficientes humanos de habitabilidade, socialmente inaceitáveis caracterizando o chamado déficit qualitativo. Como esta não é uma situação estática, pelo contrário, é um processo altamente dinâmico donde os usuários operam permanentemente na busca de melhorar gradualmente as suas condições de vida.

Poderíamos considerar que as políticas não convencionais se caracterizam como intervenções parciais, graduais, com distinta intensidade impulsionando e contribuindo a consolidação de modelos e formas habitacionais que se aproximem e apresentem níveis socialmente aceitáveis. Este paradigma contempla novos valores sobre a importância social, ou melhor, a função social da propriedade privada, reconhecendo assim a ocupação ilegal de terras urbanas, tentando resolver problemas de caráter legal dando prioridade aos interesses das comunidades pobres sobre os proprietários da terra. Algumas soluções neste sentido passam por outorgar direito de uso aos ocupantes num primeiro momento para posteriormente

estabelecer relações de direito mais sólidas que permitam avançar as condições de melhoramento material das próprias moradias. Caráter prioritário da legitimação das condições de ocupação destas terras e essencial no avanço de outras medidas formais para também formalizar as relações com o Estado. Mas os despejos das populações continuam acontecendo como resultado de ações violentas dos proprietários e especuladores das terras urbanas que muitas vezes se apóiam na corrupção de funcionários públicos e policiais.

Esta situação não contesta o controle legítimo dos assentamentos que apresentam situações de alto risco tanto pela ocupação de terras com possibilidade de deslizamentos, enchentes, ou espaços destinados a obras públicas de marcado valor social. Exemplo disto são os recentes acontecimentos no Estado de Santa Catarina, consequência da irregular e descontrolada ocupação da terra, fatos próprios que caracterizam a necessidade de sobrevivência das populações excluídas dos circuitos formais, neste caso da produção.

Algumas das expressões primárias da política não-convencional são as soluções a partir de loteamento ou incorporação de serviços e algumas infra-estruturas; e outros programas de melhoramento de assentamentos irregulares consolidados e outras variações deste tipo de soluções nas diferentes realidades de outros países, as primeiras soluções de loteamento com serviços surgiram no Chile em 1967. Programas similares foram levados muito a sério pelos governos quando o Banco Mundial os adaptou buscando reduzir os custos das soluções habitacionais.

A partir de 1974, o Banco Mundial começa a dar preferência as políticas habitacionais não-convencionais, dando impulso financeiro a esse tipo de programas consolidando as bases para este tipo de políticas, este programa de loteamentos com serviços tem produzido resultados variados, alguns com certo êxito, outros que tem sido rejeitados radicalmente.

É fácil compreender a desconfiança dos diferentes atores como usuários, autoridades políticas e opinião pública para aceitar programas habitacionais sem moradia.

Na maioria das vezes, estes programas oficializaram, institucionalizaram e formalizaram a favelização das cidades. Pior ainda quando não se verifica nenhum tipo de desenvolvimento social donde a maioria dos usuários não se integram ao processo habitacional, ou seja, ao crescimento da cidadania reproduzindo uma realidade profundamente precária. Por outro lado muitas vezes se produz um

contexto habitacional socialmente aceitável, mas com preços inacessíveis aos pobres, mesmo com mecanismos de subsídios que muitas vezes exigem uma continuidade de participação coletivamente organizada com apoio técnico e financeiro as quais os destinatários não tem acesso.

Muitas vezes estas políticas não-convencionais exigem uma capacitação e autonomia da comunidade de usuários em formas incisivas de participação tomando decisões em relação aos índices de habitabilidade, processos construtivos, projetos e formas de organização espacial, e financiamento que exige uma permanente negociação com técnicos e administradores públicos. Lamentavelmente a experiência mostra que poucos programas tiveram a capacidade e articulação necessária para organizar os projetos marcando a distância que existe entre ideologia e realidade particularmente entre modelos solidários e exercício de solidariedade na prática.

Geralmente os processos de produção de habitação em todas as suas fases são invertidos ou transgredidos, onde, as agências projetam moradias sem qualquer referência e relação específica com a comunidade a qual são destinadas.

Estes processos tem demonstrado resultados positivos nos casos em que a iniciativa parte de uma comunidade organizada que conta com uma alta performance técnica de assistência no decorrer de toda a operação junto aos programas de loteamentos ou serviços, as políticas não convencionais de habitação iniciaram – e continuam desenvolvendo – programas de melhoramento de ocupações.

Os programas de loteamento com serviços muitas vezes permitem a organização e participação da população na construção de seu próprio habitat, bem como na organização da própria comunidade para intervir em outros campos relevantes da vida comunitária não apenas no problema habitacional. Os programas se definem como intervenções em processos mais amplos dirigidos a contribuir naquelas operações em que a escala urbana se faz muito complicada uma ação autônoma apenas no contexto da comunidade do assentamento como, por exemplo, o fornecimento de infra-estrutura circulatória e de saneamento básico assim como equipamentos urbanos e infra-estrutura de serviços indiretos tais como escolas, postos de saúde e apoio jurídico para uma definitiva e formal relação com o lote ocupado.

Em alguns casos, os programas contemplam a reposição de moradias que foram removidas por obras públicas de desenvolvimento urbano ou também a compensação através de indenizações financeiras às famílias afetadas nesta situação.

Os programas de loteamento dotados de alguns serviços básicos adquirem diferentes configurações conforme as condições específicas nos locais e regiões donde são aplicados, que podem ser, condições políticas, sociais e culturais diferenciadas.

Muitos programas tem sido de caráter massivo, e outros são individualmente selecionados e apontam a soluções de extrema precariedade, geralmente caracterizadas pelas ocupações irregulares.

Outros programas apontam ao melhoramento das estruturas habitacionais apresentando certas vantagens tanto na sua concepção quanto nos aspectos executivos. Geralmente tem maior abrangência sem aumento de investimento publico. Muitas vezes, evitam custos políticos e sociais, resultado do despejo das populações invasoras e permitem um melhor fluxo de comunicação direta entre instituições públicas e a comunidade organizada.

Estes processos também carregam com consequência o caráter educativo na natureza das negociações na pauta dos interesses dos diferentes atores sociais.

Estas políticas não-convencionais fizeram grandes contribuições no início da década de 70, como foi o caso do Uruguai através das formas autogestionárias de cooperativas habitacionais. Através destas políticas, conseguiu-se, pela primeira vez, uma aproximação aos grupos sociais mais necessitados e que não tinham acesso aos programas convencionais, e por outra parte, começaram a se consolidar as relações regulares com as comunidades organizadas e começam a emergir as ações participativas das comunidades de usuários.

Esta situação em relação ao desenvolvimento das políticas não-convencionais era muito limitada. A maioria dos recursos financeiros eram canalizados à programas convencionais e aqueles programas não-convencionais tinham o caráter emergencial e a participação era limitada e bastante passiva.

O paradigma da participação frequentemente era desvirtuado e em certa forma, as populações eram usadas em termos funcionais sem transferir o poder decisório às organizações de base. Este modelo coloca o problema habitacional em novos parâmetros denunciando a complexidade da realidade urbana dos setores

excluídos, antes apenas concebido em termos econômicos e burocráticos, definido como modelo empresarial.

Os anos 60 (sessenta) e 70 (setenta) se caracterizaram pela crise e substituição do modelo global de acumulação capitalista que, contemplava programas sociais e no qual o Estado era responsável pela redução da pobreza precisamente através da redistribuição do capital social com estas políticas sociais.

Os anos 80 (oitenta) apresentam as diretrizes do novo modelo – neoliberal – emergente: Desregulamentação do trabalho, redução do papel, tamanho e funções do Estado, privatizações, diminuição do investimento público, acompanhado por uma ideologia de abandono das políticas sociais, deixando os problemas que estas pretendiam resolver na mão da eficiência do mercado. Este modelo afetou as políticas habitacionais em todo o mundo. Tanto os modelos convencionais como não-convencionais mantiveram certa inércia nos países subdesenvolvidos.

Simultaneamente, começam a se firmar os conceitos de financiabilidade através de um retorno dos investimentos, dando o papel intervencionista ao Estado apenas como facilitador do mercado, estimulando a hegemonia empresarial e financeira.

O setor habitacional foi criado a partir de recursos previstos pelo sistema financeiro para subsidiar certos setores sociais colocando-os em condições de participar no mercado.

Numa avaliação primária dos resultados desta política, parece ter se configurado um quadro em que as necessidades dos mais excluídos ficaram fora desta política. Este é o quadro que durante os anos 90 (noventa) chama a atenção das instituições e especialistas do tema da habitação em todo o mundo. Contemplou-se o deterioramento das condições de vida da população através dos anos 80 (oitenta) e sistematicamente a exclusão dos pobres dos programas habitacionais mais importantes.

O aprofundamento das crises em todas as áreas sociais marca a necessidade de incorporar os setores mais carentes nas políticas e programas habitacionais. A emergência destas situações coincide com o surgimento de um novo paradigma com a visão de entender a natureza dos problemas da pobreza urbana.

E esta nova concepção que leva a construção deste novo paradigma constitui a base para novas políticas já bastante definidas no início do século XXI e

expressam uma dimensão qualitativa multifasética que incluem pelo menos cinco atributos:

- a) o reconhecimento da heterogeneidade dos pobres e a sensibilidade na direção dos grupos mais vulneráveis;
- b) a multisetorialidade nos processos de desenvolvimento dos projetos, das políticas e da organização institucional;
- c) a incorporação do caráter participativo nos quadros das organizações associativas;
- d) descentralização da execução dos programas atribuindo a responsabilidade da concretização dos programas aos municípios;
- e) conceber os programas habitacionais em sua integração com a estrutura da cidade no contexto de programas ou políticas de desenvolvimento urbano.

Estes atributos do novo paradigma não esgotam a capacidade em potencial das novas políticas que por estarem em permanente processo de gestação aberta, constituem e criam os espaços para a crítica e contribuição de novas ideias.

Alguns atributos aparecem dando uma melhor performance e eficiência aos programas que estão sendo desenvolvidos em algumas regiões.

A Política Habitacional como Política Social, intimamente vinculada ao Estado de Bem-estar Social tem recebido críticas tanto dos setores liberais quanto dos marxistas. Desde as suas origens, a Política Habitacional se apresenta como uma forma de intervencionismo do Estado que procura aplicar medidas de perfil socialista que atingem a propriedade privada e questionam a liberdade do jogo da oferta e procura, enquanto que a argumentação marxista aponta ao sistema como orientado ao apoio da classe capitalista através da redução da redução salarial, além de valorizar o capital empresarial através de subsídios financeiros e assegurar uma estabilidade na demanda.

A sociedade atual confrontada aos problemas do desemprego e pobreza como consequência do processo de desindustrialização acompanhado pela baixa demanda de ocupação qualificada e da desestruturação do Estado de Bem-estar não tem acesso sequer, aos resíduos da acumulação capitalista.

O problema não é apenas o da falta de moradia, mas paralelamente resolver um problema maior, mais profundo e grave: a exclusão social e segregação habitacional.

O problema habitacional não pode cair no reducionismo da redução dos custos de construção, como foi no século passado aproveitando as economias da escala dos grandes conjuntos de blocos ou edifícios em altura com tecnologias de pré-fabricação, substitutivos dos “arcaicos sistemas artesanais”.

O problema consiste em encarar a habitação e a terra que a sustenta num bem acessível aqueles grupos sociais impossibilitados de ser enquadrados no livre jogo da oferta e demanda, quer dizer, impossibilitados de desenvolver um sistema de bem independentes do mercado. A moradia, como a saúde, como a educação, são necessidades básicas de todos os habitantes e não apenas dos trabalhadores assalariados para os quais a sociedade em seu conjunto deve assegurar sua satisfação.

O Estado de Bem-estar, sustentado nas bases da sociedade industrial avançada, após a segunda guerra mundial, necessitado de uma rápida reconstrução na Europa destruída e posteriormente com a indústria bélica ociosa, veio a se defrontar com uma nova crise a partir da revolução informática junto a outras causas.

Emerge a proposta neoliberal (Thatcher e Reagan) como reação frente ao hiper dimensionamento adquirido pelo Estado, desenvolvendo como resposta a política de redução do mesmo e redimensionamento do mercado.

Os partidos “neo-socialistas” debatem a manutenção ou transformação saudacista do Estado capitalista de Bem-estar acreditando que sempre os tempos passados foram melhor, propondo quase um recomeço no caminho ao socialismo.

No caso da saúde e a educação, é claro sua categorização como bem público e coletivo se faz na medida em que assegurar a saúde pública implica uma ação individual. No caso da educação existem algumas medidas de caráter compulsório complementares para assegurar o cumprimento dos esforços do estado em tal sentido. No ocorre o mesmo caso da moradia que é considerada como um bem de caráter privado, da família e por isto encontra resistência desde o Estado como desde o próprio usuário a ser enquadrada como bem público. Neste ponto encontramos um problema conceitual referido ao domínio do público ou do privado, acompanhado paralelamente por uma dimensão quantitativa do volume do investimento público o que permite um enfoque flexível da responsabilidade do Estado em relação ao problema habitacional, ate por que este permite mesmo que precariamente uma viabilidade emergencial.

Os critérios de rentabilidade contribuem para justificar o gasto em saúde e considerá-lo como inversão se eventualmente não atingem valores altos, por exemplo, nos programas preventivos de vacinação. Da mesma maneira, os gastos em educação poderão ser considerados inversões na medida que, a mão de obra e as oportunidades do emprego produtivo é proporcional ao nível de capacitação atingido pelo grupo social considerado. Os gastos referidos à moradia atenuam os investimentos públicos nas infra-estruturas habitacionais referidos à equipamentos especializados como creches, refeitórios, casas para idosos, dormitórios emergenciais, etc., compensados pela mão de obra doméstica gratuita produzida no seio da família, particularmente representada pelo trabalho não remunerado das mulheres “donas de casa” ou “do lar”.

Os argumentos de caráter moral, estão relacionados estreitamente com as causas que originam a decorrente e frágil situação de determinar quais são aqueles legítimos grupos sociais que deverão ser atendidos nos correspondentes programas e num sentido mais geral, estabelecer se a origem do problema está nas pessoas ou nos sistemas que poderão ou não dar oportunidades a essas pessoas.

O Estado de Bem-estar consolidou-se entre as duas guerras e após a segunda, na medida em que estas crises econômicas e militares de caráter mundial não podem ser atribuídas a qualquer cultura ou sociedade civil, que vieram a pagar as consequências com a própria integridade das nações e que veio a justificar o apoio as sociedades mais prejudicadas dando uma espécie de base legal para a implantação de programas que materializaram o próprio Estado de Bem-estar, situação que se reproduz na atualidade com a crise financeira global deflagrada a partir do “ortodoxo” dogmatismo neoliberal e suas consequências no mercado Imobiliário norte-americano.

Devemos reconhecer o caráter emblemático e histórico, visualizando o quadro sintomático e os impactos que o Estado desde o governo configura na perspectiva das profundas transformações sociais que as diferentes políticas sociais provocam no país e neste caso desde a inovadora Política Nacional de Habitação e seus respectivos programas, em particular o PLHIS e as Ações desde o FDS, descritas e comentadas acima destacando a referência a todos os conceitos tratados ao longo do trabalho e especialmente no capítulo anterior.

Minha última colocação está destinada a expressar o empenho de nunca afastar este trabalho do eixo ético substancial da dissertação que além de ter um

marcado compromisso social, possa contribuir de forma prática com a premissa deste curso de mestrado e de todos aqueles que visualizam agora a possibilidade de construir um país melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovani. A ilusão desenvolvimentista: uma reconstituição da semi-periferia. In: *A ilusão do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BONDUKI, Nabil Georges. Orígenes da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade – FAPESP, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. Ética Pós-moderna. São Paulo: Paulus, 1997.

BONDUKI, Nabil Georges. Da Utopia a Construção. São Paulo: Projeto 1991.

BORDIEU, Pierre: As estruturas sociais da economia, Lisboa: Instituto Piaget, 2001

BORDIEU, Pierre: *A dominação masculina*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999

CAFARDO, Anália. *FUCVAM: uma aproximación teórica a la principal experiencia de cooperativas de vivienda em Uruguay*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación. 2003

CARACCILO, Mercedes; FOTI, Maria del Pilar. Economía Solidária y Capital Social – Contribuciones al Desarrollo Local. Buenos Aires: Paidós, 2003.

CASTEL, Manuel. The City and Grassroots. New York: Arnald, 1985.

CASTEL, Robert. *As metamorfose da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHÁVES, Daniel, CARBALLAL, Susana. La Ciudad Solidaria: El Cooperativismo de Vivienda por Ayuda, 1997.

CHAVEZ, F; DI PAULA, J. *Programa regional de evaluación de proyectos de vivienda con participación de la población*. Documento de Metodología ALAHUA. Asociación Latinoamericana de Habitat, Urbanismo y Arquitectura. Quito. Ecuador, 1985.

CHENAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, José Luis. Hay demanda de teoria para el desarrollo local? Disponível em: <<http://wwwfroenesis.com>> Acesso em: 20 dez. 2003.

CORAGGIO, José Luis. Política Social y economia del Trabajo: Alternativa a la Política Neoliberal para la Ciudad. Buenos Aires, 2005.

COSTA, Nilson do Rosário. Introdução, Formação do Estado, Regime Político e Exclusão Social. In: *Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: Hucitec, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de Interesses, formulação de políticas y hegemonia. In: BORGIANI, E; MONTAÑO, C. La política social hoy. São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, Luiz Carlos da. Dialética Urbana. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

CRUZ, Antônio. A dinâmica da economia solidária. In: *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de economia. Universidade de Campinas: UNICAMP. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp>> Acesso em: 20 out. 2006.

CRUZ, Antônio; CARDOSO, Alessandra. *Las lecciones de la experiencia de Mondragón para la economía solidaria del Cono Sur – Parte I e II*. Buenos Aires: CESOT/FCE/UBA. Tipologias (ii): empresas recuperadas; construção de moradias por ajuda mútua, 2005.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. Ed. Boitempo. São Paulo, 2006

DI PAULA, Jorge. Tradición y Alternativas en las Políticas Habitacionales (documento), 2003.

Di Paula, Jorge. Seminario Iberoamericano de Políticas de Vivienda_ (ponencia Di Paula separada de la copilación de todos los documentos del respectivo seminário), 2003.

SANTOS, F. Carnos Nelos dos et. al. Quando a Rua Vira Casa. São Paulo: Projeto, 1985.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: 34, 2000.

ENGELS, Fredrich. A Qu HARVEY, David. Condição Pós-moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. David Harvey; tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992.

ESPING-ANDERSEN. *O futuro do welfare-state na nova ordem mundial*. In: revista Lua Nova No35. São Paulo, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. "As três economias políticas do Welfare State". *Lua Nova*, No.24, set., 1991.

ESPING-ANDERSEN, G "O futuro do Welfare State na nova ordem mundial" *Lua Nova* No.35, 1995.

FECovi-FUCVAM: a Treinta Años de la Ley de Viviendas(estúdios y legislación), 1998.

FUCVAM. Cooperativismo de Viviendas por Ayuda Mútua : Una Experiencia Netamente Uruguaya, 1999.

GEUSS, Raymond: *Teoria Crítica: Habermas e a Escola de Frankfurt*. Campinas SP. Papirus, 1988.

GIEDION, Sigfried: *Espacio, Tiempo y Arquitectura: El futuro de una nueva tradición*, quinta edición, Madrid, 1978.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 4.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

HABERMAS, JURGEN. 1. *Conhecimento – Teoria* 2. *Escola de Frankfurt de sociologia* 3. *Habermas, Jurgen, 1929*. 4. *Ideologia I Título*. 1988

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. David Harvey; tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992. HARVEY, David. *Teorizando a transição*. In: *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola. 1993.

HARVEY, David. (Pós) Modernidade. In: *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HOBBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAMESON, Frederic. *Pós- modernismo. A Lógica Cultural do Capitalismo Tardio*. São Paulo, Ed. Atica, 1997.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martin Fontes. 1981.

LÖWY, Michel. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento* São Paulo: Boitempo, 1988.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização*. In: COUTINHO, C.N. e TEIXEIRA, A de P (orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

NOGUEIRA, V. M. R. "Fundamentos e Tendências dos atuais estados de Bem Estar Social". Tese, 2000.

NOGUEIRA, V.M.R.; SIMIONATTO, I. Pobreza e Participação: jogo das aparecias e as armadilhas do discurso das agências multinacionais. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: v66. 2001.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro (2002). *Fundamentos e tendências dos atuais sistemas de proteção social*. In: *O direito a saúde na reforma do estado brasileiro: construindo uma nova agenda*. Tese (Doutorado em ???). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2002.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

RAZETO, Luis M. Hacia una civilización de la solidaridad y del trabajo. In: *Los caminos de la economía de la solidaridad*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1984.

RIANI, Flavio. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1993.

SILVA, Ademir Alves da. Política Social e Cooperativas Habitacionais. São Paulo: Cortez. 1992.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso, São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, I. Reforma do Estado. Anais EPESS.

SINGER, Paul. Economia solidária: um modelo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. *A economia solidária no Brasil – a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SMITH, Adam: A Riqueza das Nações- São Paulo: Abril Cultural, 1983

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

UNESCO, Relatório 1988

UNESCO, Relatório 1990

VAZ, Ana Luiza, de Lyra: Mutirão Habitacional Autogestionário - experiência do C.A.A.P. Grande São Paulo: 1980-1990.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Cadernos de Pesquisa*. NEPP_UNICAMP, Campinas, No.5, 1998.

VIANA, Isabel: revista *Vivienda Popular*, 1991:12-25

VIANNA, M.L.W. "Em torno do conceito de políticas públicas" PDF-internet

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval. *Economia Micro e Macro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VASCONCELLOS, Marco Antônio e outros. *Economia Brasileira Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VASCONCELLOS, Marco Antônio. Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia del Cooperativismo de Viviendas por Ayuda Mútua y de otras Formas asociativas en el Uruguay (1965-1982). *Economia Micro e Macro*, 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, Carlos Roberto A. História do Pensamento Econômico: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1988.

WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ANEXOS

ANEXO 1**DICT**

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica - DICT atua diretamente na promoção da Política Nacional de Habitação, do PlanHab (Plano Nacional de Habitação) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

No âmbito do planejamento das políticas habitacionais, o Departamento estabelece parcerias com os centros de excelência - no Brasil e no mundo - relacionados à questão da moradia com o intuito de desenvolver estudos e pesquisas que permitam, por um lado, aprimorar a metodologia de cálculo do déficit habitacional no país e, por outro, fornecer embasamento técnico que viabilize o desenho de políticas habitacionais eficientes, eficazes e socialmente inclusivas.

No que se refere ao SNHIS, o DICT busca a consolidação das informações relacionadas ao tema da habitação, além da mobilização dos atores que integram o Sistema, de maneira que as ações da Secretaria Nacional de Habitação sejam pautadas pela participação e integração nos três níveis de governo, com a efetiva colaboração dos Conselhos das Cidades, Conselhos dos Estados e demais instâncias deliberativas de enfoque habitacional no país.

Compete ainda ao DICT a gestão da Ação Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. A Ação tem o objetivo de repassar recursos, por meio de seleção pública de propostas, aos entes federados para auxiliá-los no cumprimento da lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que exige dos integrantes do Sistema Nacional de Habitação a instituição de planos locais de habitação de interesse social.

ANEXO 2

DUAP

O Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários – DUAP – tem a atribuição de propor a elaboração e promover a implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural. Estão sob a responsabilidade do DUAP, ademais, o acompanhamento, monitoramento e gestão das ações de habitação incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Os programas e ações geridos pelo DUAP tem como público-alvo famílias com renda de até três salários mínimos e são implementados mediante concessão de financiamentos ou transferência de recursos para Estados, DF ou Municípios, por intermédio de contratos de repasse com a CAIXA ou de empréstimo com o BNDES e CAIXA. A partir de 2008, o DUAP também é responsável pela transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para entidades civis sem fins lucrativos, operacionalizado via contratos de repasse assinados entre a CAIXA e as entidades.

Procura-se atender, por meio de seus programas e ações, famílias de até três salários mínimos com relação aos dois aspectos do déficit habitacional, o quantitativo e qualitativo. Relacionado ao déficit quantitativo, a atuação ocorre no sentido de ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural, atuando no sentido de reduzir a necessidade quantitativa de moradias, decorrente da coabitação familiar, do ônus excessivo com aluguel e dos domicílios rústicos/improvisados, para as faixas de mais baixa renda da população nas áreas urbana e rural. Com relação ao déficit qualitativo, os programas e ações atuam na melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, buscando resolver a precariedade da moradia caracterizada por vários aspectos: irregularidade fundiária e/ou urbanística; deficiência da infra-estrutura; ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à

precariedade construtiva das unidades habitacionais; enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde.

No caso de recursos provenientes do Orçamento Geral da União ou do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a implementação dos programas e ações ocorre via transferência de recursos a Estados, DF, municípios ou entidades civis sem fins lucrativos através de contratos de repasse firmados entre a CAIXA e estas organizações. No caso de recursos provenientes de outras fontes, tais como FGTS (Fundo de Garantia e Tempo de Serviço) e FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), a implementação se dá via financiamento a Estados, DF e municípios contratados junto à CAIXA (FGTS) ou BNDES (FAT).

Programas e ações sob responsabilidade do DUAP ⁽¹⁾			
Fonte	Programa	Ação	Agente Operador
FNHIS ⁽²⁾ Repasse	Habitação de Interesse Social	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	CAIXA
	Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	
OGU Repasse	Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenções em Favelas	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	
FGTS Financiamento	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	
		Produção de Conjuntos Habitacionais	
		Desenvolvimento Institucional	
FAT Financiamento	Projetos Multissetoriais Integrados	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	BNDES

(1) Todos estão inseridos no PAC.

(2) Não estão no PAC as emendas parlamentares e a seleção realizada em 2006.

ANEXO 3

PAC - Urbanização de Favelas

No primeiro Governo Lula foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF), beneficiando com produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, cerca de 2 milhões de famílias em todo país. Além disso, 75% dessas famílias tem renda máxima de cinco salários mínimos, consolidando o processo de priorização dos investimentos na população com essa faixa de renda.

Ao término da primeira gestão, um balanço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) apontou que os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Habitação eram a focalização na população moradora em favelas, em especial das Regiões Metropolitanas, que concentram 89% desse grupo; a garantia da sustentabilidade e a harmonização dos subsídios por meio de uma política integrada; e a consolidação do papel das Companhias de Habitação.

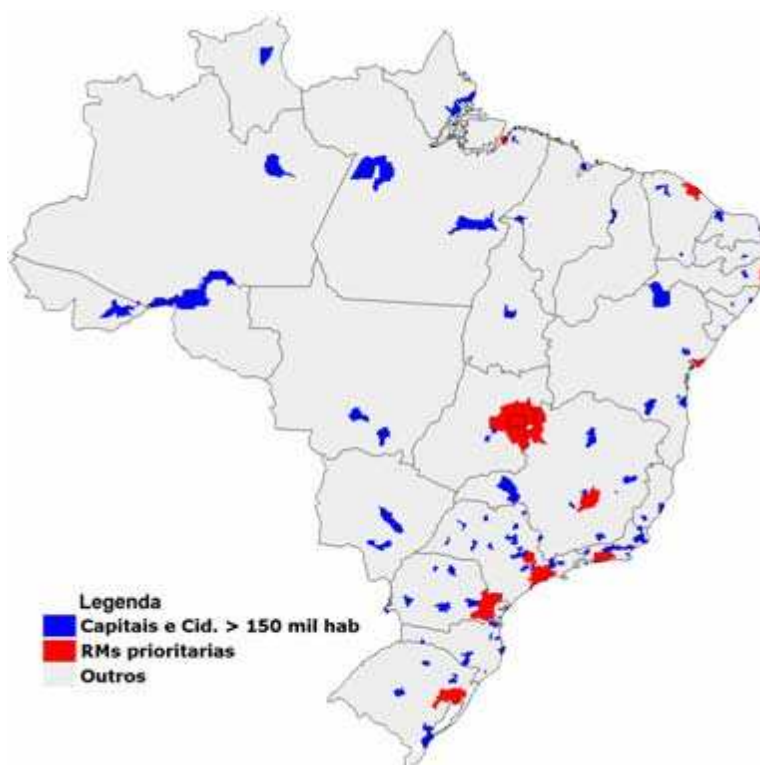
O impacto dos investimentos realizados na primeira gestão Lula pode ser comprovado por meio de um novo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, divulgado em janeiro de 2007, com números da mensuração do déficit habitacional brasileiro. Ainda que o déficit absoluto tenha aumentado de 7,2 para 7,9 milhões de domicílios, o déficit relativo diminuiu em praticamente todas as regiões do país, com exceção da região Sudeste. O estudo apontou uma importante tendência de decréscimo no déficit entre os anos 2000 e 2005, e revelou uma reversão na situação habitacional do país, pois a carência de moradias passou para 14,9% dos domicílios, enquanto em 2000, significava 16,1%.

No início do segundo Governo Lula foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento, que estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes de governo, que objetivam um crescimento econômico de 5% ao ano no período 2007/10. O PAC inaugurou uma nova fase na política econômica do

Governo Lula, retomando a temática do crescimento na agenda do país, que permaneceu praticamente ausente nas últimas décadas.

O Programa está dividido em três eixos de infra-estrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e, social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos). No total estão previstos investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões até 2010.

Mapa 1 - Municípios elegíveis para atendimento do Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC)



Com relação aos recursos para infra-estrutura social e urbana os investimentos somam R\$ 170,8 bilhões, sendo desse total, R\$ 106,3 para habitação. A distribuição dos recursos previstos para o Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC) foi definida de forma conjunta com representantes dos governos de 26

Estados, mais o Distrito Federal, e de 184 Municípios em reuniões realizadas com objetivo de definir as prioridades de atendimento. Foram eleitas para atendimento 12 Regiões Metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150mil habitantes.

As diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para urbanização de favelas foram:

- projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território;
 - recuperação ambiental;
 - eliminação de gargalos da infra-estrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias);
 - prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infra-estrutura nacional;
- complementação de obras já iniciadas.

Após dois meses de reuniões foram selecionadas 192 propostas, beneficiando 157 municípios, num total de investimento para os próximos quatro anos em urbanização de favelas da ordem de R\$ 8,3 bilhões em recursos não onerosos e R\$ 2,8 bilhões para financiamento, num total de 11,1 bilhões. Além disso, estão garantidos também R\$ 4 bilhões para o FNHIS até 2010, sendo que a partir de 2008, está previsto o repasse de recursos do Fundo a entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e cooperativas.



PROJETOS SELECIONADOS (sentido horário): Abençoada por Deus (Recife), Cidade Satélite Industrial (Guarulhos), Prainha (Guarujá), Dique Vila Gilda (Santos) e Baixa do Soronha (Salvador)

O PAC constituiu-se assim como resposta a um dos principais desafios apontados pelo balanço acima citado e como um passo inovador de grande impacto destinado a reverter o quadro de desigualdade social e territorial, de modo a tornar efetivo o direito à cidade dos habitantes destes assentamentos.

Por outro lado os demais empreendimentos financiados pelo PAC, particularmente nas áreas de logística e energia, poderão criar impactos nas cidades provocando mudanças nas formas de uso e ocupação do solo urbano e no seu preço, bem como na dinâmica populacional com o crescimento da população em cidades com grandes projetos de infra-estrutura, afetando as cidades onde ocorrem estes empreendimentos. Neste sentido o PAC prevê também a articulação destes investimentos com obras infra-estrutura urbana e melhoria de serviços nestas cidades

Atualmente, um dos principais desafios na implementação da Política Nacional de Habitação está na efetivação da participação de Estados e municípios no SNHIS, com a criação dos Conselhos e Fundos e no desenvolvimento dos Planos. O contato mais próximo durante as reuniões do PAC deixou clara a fragilidade institucional de muitos desses entes, fazendo necessário um investimento na estruturação dos órgãos responsáveis pela questão habitacional.

ANEXO 4

Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social

Esta ação integra o Programa Habitação de Interesse Social

Definição da Ação e princípios que orientam as suas aplicações

A Ação é voltada ao apoio a estados, Distrito Federal e municípios na elaboração e revisão de Planos Habitacionais de Interesse Social que viabilizem a formulação de políticas e realização de investimentos na área habitacional.

Legislação básica

Para o período de 2008 a 2011 são aplicáveis à Ação as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a execução orçamentária e financeira constantes da Resolução/CGFNHIS Nº 13, de 15/10/2007, e dos Manual de Instruções aprovados pela Instrução Normativa Nº 50, de 30 de outubro de 2007 e pela Portaria nº 439, de 12 de setembro de 2007.

Fontes dos recursos

A Ação é implementada por meio do repasse de recursos Orçamento Geral da União, da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS aos estados, Distrito Federal, municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, que aportam contrapartida que será constituída por recursos financeiros, bens ou serviços financeiramente mensuráveis, passíveis de compor o investimento.

O aporte de contrapartida é obrigatório e será calculado em valor correspondente aos percentuais estabelecidos pelo MCidades, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente à assinatura do contrato.

Obras e serviços executados antes da assinatura do contrato de repasse de recursos da União não poderão ser aceitos como contrapartida, nem compor o valor do investimento.

Destinatários finais da Ação

Poder público estadual, municipal e do Distrito Federal.

Participantes e suas principais funções

Ministério das Cidades – MCidades -Gestor/Concedente

Realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados dos programas e ações, além de estabelecer um conjunto de normas operacionais com o objetivo de disciplinar o processo de contratação e execução das operações.

Caixa Econômica Federal – CAIXA - Prestadora de serviços

Analisar a documentação apresentada pelos proponentes, celebrar contratos de repasse em nome da União, zelar para que os requisitos 25 para contratação sejam integralmente observados, acompanhar e atestar a execução físico-financeira dos objetos contratuais, analisar as prestações de contas parciais e finais, e instaurar Tomadas de Contas Especial, quando for o caso.

Administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta – Proponentes / Agentes Executores

Estimular a participação dos beneficiários nas principais etapas do projeto e administrar e fiscalizar a execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando critérios de qualidade

técnica, prazos e custos previstos contratualmente e as boas práticas de gestão dos recursos públicos.

Condições para acesso aos recursos da Ação

O acesso aos recursos da Ação se dá através de processo público de seleção de propostas. Estados, municípios e o Distrito Federal devem preencher e encaminhar seu pleito por meio de “Consulta Prévia”, no modelo definido pelas normas do Programa.

O Plano de Trabalho, juntamente com os projetos técnico e social e a documentação institucional e jurídica, na forma descrita no Manual de Instruções para Contratação e Execução disponível no sítio do Ministério das Cidades, deverão ser encaminhados para análise da CAIXA somente quando o município receber a comunicação do Ministério das Cidades de que sua proposta foi autorizada para contratação. Verificada a viabilidade da proposta e comprovada a situação de adimplência do proponente é formalizado contrato de repasse.

Após contratação, os recursos financeiros serão repassados aos estados, DF e municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas. Os recursos são depositados em conta específica, aberta em uma agência da CAIXA, exclusivamente para movimentação de valores relativos à execução do objeto do contrato assinado.

Informações gerais sobre as operações da Ação

a) Tipo de operação: Contrato de repasse

b) Modalidade única:

_ Elaboração ou revisão do Plano Habitacional de Interesse Social.

c) Características de localização: Todo o território nacional

d) Limites operacionais:

O repasse dos recursos da União fica limitado aos seguintes parâmetros:

1) Para municípios: valor mínimo de R\$ 10.000,00

valor máximo de R\$ 60.000,00

2) Para estados e DF: valor máximo de 250.000,00

26

e) Composição do investimento:

_ Etapa 1 - Proposta Metodológica: estrutura de coordenação e organização dos trabalhos para elaboração do Plano; estratégia de comunicação, mobilização e participação da população; cronograma e prazos para os eventos de discussão.

_ Etapa 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional: levantamento de dados informações técnicas sobre: dados demográficos e econômicos da localidade; atores sociais; necessidades habitacionais; oferta habitacional; marcos regulatórios e legais.

_ Etapa 3 – Estratégias de Ação: ações que visem ao enfrentamento dos problemas identificados no Diagnóstico do Setor Habitacional, a partir da discussão e pactuação com a sociedade.

f) Condições das aplicações:

Os recursos financeiros serão repassados aos estados, DF e municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas. Os recursos são depositados em conta específica, aberta

em uma agência da CAIXA, exclusivamente para movimentação de valores relativos à execução do objeto do contrato assinado.

Contato

Esplanada dos Ministérios

Bloco A – 3º Andar

Brasília/DF – 70050-901

Telefone: (61) 2108 1666

snh-ghis@cidadess.gov.br

ANEXO 5**Programas e Ações****Instruções e Orientações para o PAC****FNHIS**

Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Habitação de Interesse Social - HIS

Ação Provisão Habitacional de Interesse Social

Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica

Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS

Ação de Apoio à Produção Social da Moradia

OGU

Habitar Brasil BID - HBB

Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H

Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH

FGTS

Carta de Crédito Individual

Carta de Crédito Associativo

Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia

FAR

Programa de Arrendamento Residencial - PAR

FDS

[Programa Crédito Solidário](#)

FAT

[PMI - Projetos Multissetoriais Integrados](#)

ANEXO 6

PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

OBJETIVO DO PROGRAMA

O Programa Crédito Solidário tem como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.

PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

Ministério das Cidades; Gestor das Aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com a atribuição de implementar, monitorar e avaliar o Programa Crédito Solidário.

Caixa Econômica Federal – CAIXA; Agente Operador dos recursos do FDS, acompanha, fiscaliza e controla os financiamentos.

População; Na qualidade de Beneficiários Finais, contratantes do financiamento junto ao Agente Financeiro e responsáveis pelo cumprimento das responsabilidades inerentes à concessão do crédito.

Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos; na qualidade de Agentes Proponentes, responsáveis pela formulação e apresentação dos projetos a serem financiados, bem como da assistência necessária à realização das obras e serviços decorrentes.

BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

São as Famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. Também poderão participar famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, limitadas a:

- a) 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou;
- b) 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas do grupo V de acordo com Quadro II .
- c) Idosos acima de 60 anos, na cota correspondente em até 5% do número de unidades do empreendimento. Quando o percentual for menor que uma unidade habitacional, poderá ser financiada uma unidade.

É vedada a participação de famílias que:

a) Sejam titulares de financiamento habitacional ativo obtido com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS ou nas condições do Sistema Financeiro da Habitação - SFH;

b) Tenham sido beneficiadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, ou quaisquer programas de subsídio habitacional de caráter federal, exceto quando houver composição de subsídio federal, através de programas habitacionais, inclusive o PSH, com recursos liberados pelo Programa Crédito Solidário para as famílias beneficiadas pelo Programa e;

c) Sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial, ressalvada a modalidade conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional.

As operações contratadas no âmbito do Programa Crédito Solidário serão incluídas no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT, com vistas à não concessão de mais de um financiamento/subsídio ao mesmo adquirente.

O QUE PODE SER FINANCIADO AQUISIÇÃO DE TERRENO E CONSTRUÇÃO:

Financiamento para aquisição de terreno e material de construção com respectivas despesas de legalização, obras e serviços que resultem em unidade habitacional.

CONSTRUÇÃO EM TERRENO PRÓPRIO:

Financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação para construção em terreno próprio do beneficiário final, que resulte em unidade habitacional.

CONSTRUÇÃO EM TERRENO DE TERCEIROS:

Financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação da unidade habitacional do beneficiário final em terreno de terceiros.

CONCLUSÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE UNIDADE HABITACIONAL:

Financiamento de material de construção, obras e serviços, com vistas a sanar problemas de salubridade, segurança, habitabilidade ou problema de adensamento excessivo.

AQUISIÇÃO DE UNIDADE CONSTRUÍDA:

Financiamento para aquisição de unidade construída com Habite-se expedido em até 180 dias.

Também poderão ser financiadas por essa modalidade, unidades habitacionais com Habite-se expedido há mais de 6 e menos de 24 meses, desde que não tenham sido alienadas ou habitadas.

AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PARA REABILITAÇÃO URBANA COM FINS HABITACIONAIS:

Financiamento para aquisição de imóvel para reabilitação urbana com aquisição de material de construção, obras e serviços para conclusão ou reforma, que resulte em unidades habitacionais de interesse social.

OUTRAS MODALIDADES A SEREM AUTORIZADAS PELO GESTOR DAS APLICAÇÕES:

Poderão ser autorizadas pelo Gestor das Aplicações, após parecer do Agente Financeiro e Operador sobre a viabilidade do empreendimento proposto.

COMO SERÁ FEITA A CONSTRUÇÃO

- a) autoconstrução;
- b) Sistema de auto-ajuda ou mutirão;
- c) Administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente e;
- d) Empreitada Global, com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente.

CARACTERÍSTICAS DO FINANCIAMENTO

- a) taxa de juros: dispensada a cobrança de juros.
- b) prazo de carência: o previsto para execução das obras, limitado a no mínimo 6 (seis) meses e no máximo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado até o máximo de 32 (trinta e dois) meses.
- c) prazo para pagamento: Até 240 (duzentos e quarenta) meses.
- d) comprometimento de renda: até 25% da renda familiar bruta apurada.
- e) critério de atualização do saldo devedor: atualizado mensalmente pela mesma variação dos depósitos de poupança.
- f) prestação: parcela devida de amortização, de acordo com o saldo devedor atualizado da operação e o prazo de amortização.

g) seguro de danos físicos do imóvel: contratação a critério do Agente Financeiro em Apólice fornecida pelo Agente Financeiro ou Apólice de mercado fora do Agente Financeiro, podendo ser individual ou em grupo.

h) pontualidade no pagamento: As parcelas pagas até a data de vencimento terão um desconto mínimo de 10% sobre seu valor. No mês em que todo o grupo associativo pagar pontualmente as prestações, a entidade associativa receberá uma remuneração de 5% sobre o total do valor recebido.

LIMITES

NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS POR ENTIDADE:

A entidade proponente fica limitada a operar no máximo 3 (três) projetos ou 600 (seiscentas) unidades habitacionais simultâneas, por unidade federativa, sendo computadas as selecionadas e as contratadas. Um novo projeto na mesma unidade Federativa somente será selecionado quando do cancelamento ou da conclusão de um projeto anterior, sendo observados os limites acima definidos.

NÚMERO DE UNIDADES POR GRUPO ASSOCIATIVO:

O número de unidades habitacionais a serem produzidas por projeto levará em

conta a população do município, de acordo com o quadro abaixo:

<i>Quadro I – Número de Unidades</i>		
População do município	Número máximo de Unidades Habitacionais por empreendimento, inclusive rurais	Número máximo de Unidades Habitacionais urbanas dispersas
Até 50.000 habitantes	50	25
De 50.001 a 300.000 habitantes	100	50
Acima de 300.000 habitantes ou Capitais Estaduais	200	50

Excepcionalmente, para os projetos que visem à construção de prédios em municípios com população superior a 300 mil habitantes ou em Capitais Estaduais, o

Ministério das Cidades poderá autorizar projetos com número de unidades habitacionais a serem produzidas acima de 200 (duzentas) unidades habitacionais.

O projeto cujo objeto seja imóvel ou terreno oriundo de Patrimônio Público ou Privado, caracterizados como área de reabilitação urbana, poderá ter número de unidades habitacionais superior aos tetos estabelecidos.

VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO

<i>Quadro II - Valores Máximos de Financiamento (em R\$ 1.000,00)</i>			
GRUPO	PORTE/LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	CONCLUSÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA	DEMAIS MODALIDADES
<i>I</i>	<i>Áreas rurais e municípios com até 50.000 habitantes.</i>	<i>10</i>	<i>12</i>
<i>II</i>	<i>Municípios com população entre 50.000 a 300.000 habitantes.</i>	<i>10</i>	<i>15</i>
<i>III</i>	<i>Municípios com população acima de 300.000 habitantes.</i>	<i>10</i>	<i>18</i>
<i>IV</i>	<i>Capitais de Estado, Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Goiânia, João Pessoa, Maceió, Vitória, São Luís do Maranhão, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Natal e Vale do Aço e Municípios integrantes da RIDE do DF.</i>	<i>10</i>	<i>24</i>
<i>V</i>	<i>Distrito Federal e municípios integrantes das Regiões Metropolitanas das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte.</i>	<i>10</i>	<i>30</i>

Os municípios integrantes das demais Regiões Metropolitanas (RMs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), são enquadrados conforme o porte populacional.

VALOR DA PRESTAÇÃO A SER PAGA

Levando-se em consideração o prazo de 240 meses para amortização do financiamento, o quadro abaixo demonstra o valor aproximado a ser pago mensalmente.

Valor aproximado da Prestação Inicial (para financiamentos em 240 meses)			
Valor do Financiamento	Valor da Prestação	Desconto mínimo por Pontualidade	Valor aproximado da Prestação Inicial
12.000,00	50,00	5,00	45,00
15.000,00	62,50	6,25	56,25
18.000,00	75,00	7,50	67,50
24.000,00	100,00	10,00	90,00
30.000,00	125,00	12,50	112,50

VALOR MÁXIMO DE AVALIAÇÃO DO IMÓVEL

O valor máximo de avaliação do imóvel depois de construído não poderá ultrapassar R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

CONTRAPARTIDA DOS BENEFICIÁRIOS

O Programa Crédito Solidário financiará no máximo 95% (noventa e cinco por cento) do valor de investimento, sendo responsabilidade do contratante, o aporte mínimo de 5% (cinco por cento) de contrapartida que poderá ser integralizado durante o período de obras, com recursos próprios, bens, serviços economicamente mensuráveis ou parcerias relativas a componentes do investimento.

PROCESSO SELETIVO: (TEMPORARIAMENTE SUSPENSO)

O Processo Seletivo compreende o processo de Habilitação, Classificação e Seleção dos Agentes Proponentes e dos Projetos.

PROCESSO DE HABILITAÇÃO:

Os Agentes Proponentes, objetivando sua participação no Programa, enviarão

à Secretaria Nacional de Habitação, Ofício de Consulta Prévia por meio de formulário eletrônico a ser disponibilizado no sítio www.cidades.gov.br/habilitacaocreditosolidario, atendendo os critérios de exigibilidade a seguir colocados, essenciais para o processo de habilitação. A Documentação comprobatória será entregue à Caixa, juntamente com o projeto proposto.

- a) Atividade regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos;
- b) Cópia do estatuto social da entidade atualizado;
- c) Experiência na Gestão de obras habitacionais; e
- d) Transparência na gestão da entidade.

PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO

Os projetos apresentados pelos agentes proponentes serão avaliados pelos Agentes Financeiros com base nos critérios de Classificação a seguir, para pontuação final a ser realizada na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A seguinte documentação básica deverá ser apresentada na Caixa juntamente com o projeto proposto:

Habilitação da entidade para o Programa Crédito Solidário, disposto no endereço eletrônico: www.cidades.gov.br/habilitacaocreditosolidario

Documentação do terreno que será objeto da intervenção do Programa, conforme previsto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades.

Projeto Básico de Arquitetura e Orçamento Base do empreendimento.
Ficha Resumo do Empreendimento – FRE, definida pelo Agente Financeiro.

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Os projetos serão avaliados e pontuados de acordo com os seguintes critérios:

Priorização por Conselho Estadual ou Municipal de HIS e/ou pelo Plano Local de HIS: Avalia o grau de prioridade de atendimento definido pela gestão e planejamento municipal.

Localização Geográfica: Avalia a localização geográfica do empreendimento, priorizando as cidades de maior população e déficit habitacional.

Localização Urbana: Avalia o posicionamento da área onde será implantado o empreendimento em relação à cidade.

Estágio de Elaboração de Projetos: Avalia o estágio de elaboração do projeto.

Licenciamento do Projeto: Avalia o estágio de licenciamento do empreendimento junto aos órgãos competentes.

Componentes de infra-estrutura do Projeto: Avalia a qualidade da infra-estrutura prevista, e as soluções diferenciadas ou acrescidas ao projeto.

Parcerias ao Projeto: Avalia o projeto de acordo com as parcerias estabelecidas para o desenvolvimento das atividades, com prevalência de parceiros públicos aos privados, excetuando às parcerias solidárias com entidades congêneres para a implantação do projeto.

Variável Social ou de Sustentabilidade: Avalia o projeto em função de variáveis de interesse social, como atendimento à população em vulnerabilidade social, tais como, trabalhadoras domésticas, pescadores e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outras). As variáveis de sustentabilidade ambiental ou social são relativas ao reuso de águas pluviais, aquecimento solar, manejo de resíduos sólidos, integração com projetos de geração de renda ou com projetos de interesse estratégico (reabilitação urbana, integração com outros projetos/programas sociais de esfera pública ou da iniciativa privada).

CLASSIFICAÇÃO E SELEÇÃO DOS PROJETOS

Os projetos serão recebidos pelos Agentes Financeiros habilitados e a classificação e seleção serão efetuadas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, consultada a Secretaria Executiva ou o Gabinete do Ministro das Cidades. A classificação e seleção dos projetos consistem em eleger até o limite dos recursos orçamentários alocados ao programa por Região Geográfica, conforme Plano de Aplicação e Metas do FDS e ordenar os projetos selecionados, de acordo com a pontuação de classificação obtida. Os Agentes Proponentes terão até 90 (noventa) dias contados a partir da divulgação da seleção do projeto no sítio eletrônico www.cidades.gov.br/creditosolidario, para efetivar a contratação junto aos Agentes Financeiros.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

O acompanhamento e a avaliação dos contratos e da execução dos projetos serão exercidos solidariamente pelos Agentes envolvidos da forma que segue:

PELOS BENEFICIÁRIOS FINAIS:

Pelos Beneficiários finais que comporão a Comissão de Acompanhamento de Obras – CAO – e a Comissão de Representantes do Empreendimento – CRE.

PELO AGENTE FINANCEIRO:

Acompanha a execução das obras e serviços definidos no Cronograma de Obras apresentado pelo Agente Proponente para que o repasse de nova parcela de recursos possa ser realizado.

PELO AGENTE OPERADOR:

Encaminha ao Gestor das Aplicações, relatórios mensais de acompanhamento do Programa e dos Projetos, conforme modelo definido pela Secretaria Nacional de Habitação.

PELO GESTOR DAS APLICAÇÕES:

Recebe do Agente Operador, até o último dia útil do mês, relatório de acompanhamento do Programa Crédito Solidário definido pela Secretaria Nacional de Habitação, entre outras informações e dados que se fizerem necessários.

Para informações mais detalhadas acesse a Instrução Normativa nº 14/2008 - clicando aqui.

Fale com a gente pelos fones (61) 2108 1056 / 2108 1054 / 2108 1776 / 2108 1780 ou pelo email: creditosolidario@idades.gov.br

ANEXO 7**Programas e Ações - Modalidade: Assistência Técnica**

A ação visa a apoiar estados, Distrito Federal e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, assim entendida como o conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.

Obs.- Consultar sistemáticas 2007/2008.