



Direito à arquitetura: as assessorias técnicas paulistas na produção de habitação social

Autores:

Lyzandra Machado Martins - FAUUSP - lyzandramm@gmail.com

Resumo:

O presente artigo apresenta resultados preliminares da pesquisa em desenvolvimento que visa reunir parte da produção habitacional das assessorias técnicas paulistas. Diante da crise de qualidade da produção pública de moradia, as experiências das assessorias técnicas, compõem um conjunto arquitetônico e urbanístico de destaque. Embora reconhecida por bibliografia especializada, essa produção ocupa posição negligenciada no quadro da arquitetura brasileira. Buscando sua visibilidade, a pesquisa recupera algumas dessas experiências reconhecendo sua importância, preservando sua memória e promovendo reflexões acerca dessa prática. O artigo apresenta um breve histórico das políticas públicas autogestionárias a partir das experiências das assessorias técnicas paulistas, analisando resultados dessa prática e mudanças em seus padrões desde o final dos anos 1980 até os dias atuais, por meio de dados quantitativos e de uma leitura panorâmica dessa produção.

DIREITO À ARQUITETURA:

as assessorias técnicas paulistas na produção de habitação social ¹

INTRODUÇÃO

As referências de produção de habitação da população de baixa renda no Brasil, em geral, apresentam baixa qualidade arquitetônica, urbanística e de construção. Mesmo quando promovida pelo Estado, por meio de políticas públicas, incorporando a participação de arquitetos e engenheiros nos projetos e obras, raramente escapamos dessa evidência. Em linhas gerais, no quadro das políticas habitacionais brasileiras, essa constatação pode ser observada desde a produção do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre os anos de 1964 a 1986 (MARICATO, 1987; SANCHS, 1999), até os resultados do mais recente programa habitacional lançado pelo Governo Federal em 2009, o Minha Casa Minha Vida (MCMV) (SANTO AMORE, et al., 2015)

Diante dessa dominante crise de qualidade, as experiências de produção de moradia com a presença de assessorias técnicas – que tiveram lugar privilegiado no estado de São Paulo, a partir dos anos 80 – compõem um conjunto arquitetônico e urbanístico constantemente associado à qualidade por parte importante da literatura sobre habitação social. Essa produção é reconhecida por apresentar possibilidades de outras referências para a habitação de baixa renda. Embora distinguida como referência de boa arquitetura pela bibliografia especializada, essa produção ocupa posição negligenciada no quadro da arquitetura brasileira e é desconhecida, inclusive, entre profissionais da área. As experiências realizadas pelas assessorias técnicas compõem parte do cenário que desmonta o ‘mito’ da ausência de compromisso da arquitetura brasileira com a habitação popular (BONDUKI, 2014), não só pelos resultados formais dessa produção, mas por suas possibilidades de relações de produção diferentes do modelo hegemônico. Em essência, são relações operadas segundo critérios sociais, e não sob os imperativos da economia de mercado, o que possibilitou o alinhamento entre técnica e política (LOPES, 2011) atingindo os resultados de qualidade reconhecidos pela bibliografia na qual este trabalho se apoia².

O ponto de partida da presente pesquisa baseia-se na motivação de reunir e divulgar parte dessa produção diante do paradoxo entre o reconhecimento dessa prática por um

¹ Este trabalho é resultado parcial de pesquisa em andamento com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo FAPESP nº 2017/01383-1, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² RONCONI, 1995; ARANTES, 2002; BARAVELLI, 2006; MARICATO, 2011; FERREIRA, 2012; BONDUKI, 2014.

pequeno nicho de profissionais, que a destaca por sua importância social e arquitetônica, e a falta de conhecimento sobre essa produção no cenário da política habitacional e no meio profissional da arquitetura. É um trabalho de divulgação científica, mais do que de produção científica, em busca da construção de outro repertório do que pode ser a habitação social, onde o projeto de arquitetura seja um instrumento da política habitacional. Não se baseia na reunião de uma produção inteiramente virtuosa, mas na preservação da memória de uma forma de produção. Trata-se menos da exaltação desta produção em si mesma, e mais em enxergar em algumas de suas características, brechas para outras relações sociais de produção da moradia comprometidas com o direito à arquitetura e a cidade.

A prática das assessorias técnicas refere-se a atuações muito amplas e diversas, havendo uma dificuldade de delimitação de uma unidade entre essa produção. Santo Amore (2016) divide o trabalho das assessorias em três campos de atuação: (i) resistência e apoio técnico aos movimentos de luta; (ii) produção autogestionária; (iii) melhorias habitacionais em processos de urbanização de assentamentos precários. Este trabalho se restringe ao segundo campo identificado por Santo Amore (2016), produção de novas unidades por meio de políticas públicas autogestionárias. Apesar dessa delimitação, é importante ressaltar a relevância da diversificação da atuação das assessorias frente a ineficiência da produção nova como única alternativa ao enfrentamento das diversas demandas que compõem às necessidades habitacionais nas cidades. Enfatizando ainda que as diversas possibilidades de atuação das assessorias, passam pelo desenvolvimento da pluralidade de ações nas políticas habitacionais e por reflexões acerca do ofício do arquiteto.

O recorte da produção das assessorias reunido por este trabalho é delimitado pelos principais programas habitacionais autogestionários que possibilitaram a atuação institucionalizada das assessorias técnicas: (i) Programas de mutirão do município (Funaps Comunitário); (ii) Programas de mutirão do estado (Mutirão UMM e Programa Paulista de Mutirão); (iii) Programa Crédito Solidário; (iv) Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. O trabalho está limitado à dimensão institucional da atuação das assessorias por seu potencial de grande abrangência no enfrentamento das desigualdades presentes no espaço urbano. No entanto, como já apontado, a atuação das assessorias é muito diversa, sendo ainda importante ressaltar que o caminho institucional tem grandes limitações se não acompanhado pelo controle social e a constante disputa por novas estruturas.

A produção autogestionária de habitação, com a presença das assessorias, significou inflexões na produção da casa e da cidade. No entanto, as relações sociais nessa forma de produção, também se transmutaram ao longo de sua trajetória, bem como seus resultados na produção do espaço. Este texto, apresenta um breve contexto da atuação das assessorias técnicas, seguido de um breve panorama das principais políticas públicas autogestionárias, com atenção à trajetória histórica das assessorias técnicas, sendo por fim, apresentado o conjunto de empreendimentos produzidos com a participação das assessorias dentro do recorte da pesquisa. Os empreendimentos são apresentados por meio de mapas e números dessa produção, possibilitando uma leitura panorâmica, um retrato dessa forma de produção, explorando reflexões sobre sua relevância e seus limites.

CONTEXTO DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS PAULISTAS

A produção de habitação social, com a participação das assessorias técnicas, está intrinsecamente relacionada à emergência dos movimentos sociais que entraram em cena no contexto da política nacional em meados das décadas de 1970/80. A aproximação de arquitetos com a cidade real, precária e autoconstruída, acontecia em experiências pontuais desde a década de 1960, mas foi na década de 1980, no contexto de redemocratização do país, após o longo período da ditadura militar (1964-1985), que a parceria entre arquitetos e movimentos de moradia se fortaleceu, sendo desenvolvida uma agenda progressista com um conjunto de propostas relacionadas a pauta do urbano.

A Constituição Federal de 1988 representa o marco legal inicial deste ciclo. No urbano foram estruturadas agendas de luta pela Reforma Urbana Popular que culminaram no Estatuto da Cidade em 2001, e especificamente sobre nosso tema, na aprovação da lei federal de assistência técnica – Lei 11.888 de 24 de dezembro de 2008. Sob o enunciado de direito à cidade, que engloba o direito à arquitetura, esses avanços delinearam um horizonte democrático a partir da atuação popular por meios institucionais. Assessorias técnicas e movimentos de moradia são agentes que compõem esse ciclo de fortalecimento de construção do poder popular, pautados pelas reivindicações de atuação direta na produção de moradia, por meio dos mutirões habitacionais e da autogestão.

Na luta dos movimentos sob a pauta da habitação social, o conceito de autogestão é marca recorrente e suscita muitos dissensos e disputas. Para além dos dissensos, o conceito carrega a noção de controle dos usuários sobre etapas do processo de produção de sua moradia e possui um peso histórico como instrumento progressista de gestão do dinheiro público. Segundo Camargo (2016) a autogestão que se desenvolveu no Brasil “[...] por um lado, cobrará política pública e disputará os fundos públicos e, de outro, recusará a intervenção do aparelho estatal como agente implementador.” (CAMARGO, 2016, p.44). Partindo da perspectiva de que a “relação entidade/assessoria técnica constitui, historicamente, a essência da proposta autogestionária” (MINEIRO e RODRIGUES, 2012. p. 39), o olhar sobre os programas habitacionais autogestionários, a partir da atuação das assessorias, possibilita a leitura de uma ótica da trajetória do ciclo da Reforma Urbana. Permitindo, a identificação de inflexões, continuidades e rupturas no horizonte posto por essa agenda.

Apesar dos avanços legais a agenda da Reforma Urbana obteve pouco êxito na melhoria da qualidade de vida nas cidades (MARICATO e ROYER, 2017). Na produção autogestionária, essas iniciativas que nasceram de demandas distintas da forma empresarial de provisão da moradia, acabaram se assemelhando a essa em muitos aspectos (CAMARGO, 2016; CARDOSO, 2018). Entre outras agendas, o mutirão, a autogestão e a própria emergência das assessorias técnicas ligadas a esse ciclo, fizeram parte da construção de um projeto democrático popular que não se efetivou. O momento propício para a realização de balanços desse ciclo, abriu necessárias possibilidades de objetos de pesquisa.

No balanço da produção das assessorias, retomamos algumas experiências onde se identificam elos da formação crítica que permeiam essa atividade profissional, e que apontam

reflexões presentes nas problemáticas abordadas no trabalho das assessorias. Alguns autores assinalam como experiências pioneiras as ideias difundidas pelo padre Leuret em São Paulo, no final da década de 50; o projeto inovador na experiência de Cajueiro Seco em Recife na década de 60; e a atuação de Carlos Nelson, junto à Quadra Arquitetos, assessorando moradores de favela no Rio de Janeiro na década de 60, importante paradigma para reflexões acerca da atuação dos arquitetos. Destacam-se ainda, os trabalhos e as reflexões dos arquitetos Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèvre e Flávio Império, nas décadas de 1960 e 70. Todas essas experiências, juntas a outras pequenas iniciativas, influenciaram o trabalho de arquitetos que voltaram sua atenção à moradia popular, produzindo algumas ações "pontuais e militantes [...] viabilizadas nos próprios órgãos públicos, nas universidades, em entidades de classes e, em destaque, nas entidades e ações da igreja católica" (SANTO AMORE, 2004 p. 60).

As décadas de 1960/70 aparecem como um importante ponto de inflexão para o debate urbano das cidades latino americanas, pois é a partir desse período que se estabelecem uma concentração de esforços de interpretações da questão urbana nesses países, considerando as particularidades relacionadas à dependência e ao subdesenvolvimento. É um momento em que o planejamento urbano passa por uma crise ideológica, diante de sua incapacidade de direcionar os processos de urbanização, ganhando relevância as interpretações baseadas na determinação econômica e política na dinâmica das cidades (GORELIK, 2004).

Segundo Lopes (2011) não houve uma teoria hegemônica que os arquitetos militantes seguiram, foram caminhos traçados sobre diversas dissonâncias. O que acredita ter sido importante para que a teoria não se torna-se um dogma, estando também aberta a constantes questionamentos e possibilidades, a partir da composição de "...uma espécie de caleidoscópio das ideias que aquele tempo incubava, para a construção de uma outra possibilidade de relação entre política e ofício." (LOPES, 2011, pg. 5)

Algumas das primeiras experiências de mutirão identificadas como o 'fio da meada' (ARANTES, 2002) do trabalho das assessorias foram desenvolvidas no Laboratório de Habitação (LABHAB) fundado na Faculdade de Belas Artes, que funcionou entre 1982 e 1986, assessorando movimentos de moradia. Das experiências do LABHAB da Belas Artes, Bonduki (1992) destaca o Recanto da Alegria e o projeto Grajaú. O primeiro, trata da elaboração e acompanhamento de um plano urbanístico para a favela localizada em Santo Amaro, junto a seus moradores que já vinha de lutas anteriores, e em 1983 recebem investimento do fundo municipal, FUNAPS (Fundo de Apoio à População Moradora de Habitação Subnormal), para implantar o plano desenvolvido junto ao LABHAB.

A segunda experiência, Projeto Grajaú, que posteriormente foi denominado de Vila Arco-Íris, é fruto de uma longa luta por moradia que tem início em 1983. A princípio, uma área pública no Grajaú foi ocupada por algumas poucas famílias, mas ao longo dos anos, e de extensas negociações com o poder público, este foi se constituindo em um importante movimento organizado de luta por moradia. Apenas em 1991, foram entregues 88 casas decorrentes dessa mobilização, no entanto, todo o processo percorrido por esse movimento se tornou uma referência importante para a luta por moradia na cidade. As ações desse movimento foram, a princípio, acompanhadas pela assessoria técnica do LABHAB da Belas

Artes e posteriormente, pelo Laboratório da UNICAMP, que se formou após o fechamento do LABHAB em 1986.

Além das atividades do LABHAB e da UNICAMP, destaca-se ainda a experiência piloto da Associação Comunitária em São Bernardo do Campo, constituída em 1983, e que a partir de negociações com a CDH (Companhia de Desenvolvimento Habitacional) e a prefeitura de São Bernardo, conquistaram a construção de 50 casas. Segundo Santo Amore (2004), essa experiência contou com a assessoria do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina, que trabalhava na CDH, e havia participado de experiências anteriores na produção de habitação das cooperativas uruguaias.

A referência do cooperativismo uruguaio foi de grande importância para o desenvolvimento e os desdobramentos das experiências pioneiras citadas acima. Destaca-se a atuação do engenheiro Guilherme Coelho que após visita a Montevideu em 1981, retornou a São Paulo e foi responsável por disseminar a experiência entre universidades, órgãos públicos e movimentos sociais, motivando-os a pensar sobre novas formas de produção da moradia. O contato com essa experiência foi determinante para a luta pelo mutirão e posteriormente pela autogestão presente na pauta dos movimentos de moradia e técnicos militantes da moradia social em São Paulo (BARAVELLI, 2006).

Nessas experiências iniciais houve articulações importantes entre movimentos e assessores técnicos, que organizaram encontros para debater os assuntos que permeavam suas práticas. Em 1984 é realizado o 'I Encontro dos Movimentos de Moradia - por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão'. Até este momento, só haviam existido contatos informais entre os movimentos. Em 1985, acontece o II Encontro dos Movimentos de Moradia - Ajuda Mútua e Autogestão. Foram discutidas várias pautas, sendo a mais presente delas a do mutirão. Apareceram muitos questionamentos a respeito de sobre trabalho, relações entre as comissões e os mutirantes, as relações de hierarquia nos mutirões, dentre outras. Bonduki (1992) afirma que muitos aspectos da política habitacional foram questionados durante a década de 80, dentre eles

“[...] mecanismos financeiros, fontes de recursos, o caráter (anti) social dos investimentos, as intermediações, o processo de produção, as tecnologias adotadas, a dimensão dos conjuntos e seus projetos arquitetônicos e urbanísticos, as formas de propriedade, a gestão política habitacional, o papel da iniciativa privada e do usuário, a centralização das decisões. Nem sequer a própria necessidade de um Banco de Habitação escapou deste debate, onde críticas contundentes ao que vinha sendo feito, foram compartilhadas por quase todos os segmentos da sociedade” (Bonduki, 1992, p. 140)

Das relações e saberes constituídos nessas experiências saíram vários agentes que compuseram o corpo técnico na gestão de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo entre os anos 1989 e 1992. Esta gestão representa um marco importante para a prática das assessorias técnicas e para a institucionalização da autogestão, configurando a principal referência a esse tipo de produção. Segundo Santo Amore (2004), o “programa mais acabado de produção de moradias por mutirão” (SANTO AMORE, 2004, p. 9). Para Baravelli (2006), a gestão de Luiza

Erundina representa um ponto de inflexão tanto por aglutinar os diversos agentes e experiências dos anos anteriores, como pelos contornos que as lutas pela autogestão adquiriram posteriormente.

“Também é preciso ver que o elemento constituinte deste ponto de inflexão não foi apenas um quadro de governo específico que assumiu o poder municipal em 1989, mas sua correspondência a grupos técnicos e movimentos de moradia cuja organicidade e capacidade de mobilização vinham crescendo desde 1982, [...]. Talvez uma das maiores inflexões ocorridas na administração Erundina tenha sido a transformação que estes mesmos movimentos organizados sofreriam posteriormente, passando de entidades autônomas da sociedade civil a partes cada vez mais interessadas no destino de máquinas partidárias e, portanto, igualmente inseridas em suas crises de representatividade política.” (BARAVELLI, 2006, p. 99)

No caminho percorrido identifica-se, portanto, a importância do programa Funaps Comunitário ou FUNACOM, desenvolvido na gestão Erundina (1989-1992); posteriormente, com o protagonismo dos movimentos sociais, as reivindicações são levadas à esfera estadual, com a criação de programas de produção por mutirão junto a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – Programa Mutirão UMM e Programa Paulista de Mutirão. Em 2004, primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da república, os programas autogestionários alcançam a esfera federal, a princípio com o Programa Crédito Solidário (PCS), e em 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E).

Na seção seguinte, são apresentados o desenho desses quatro programas, identificando os arranjos institucionais e financeiros dos mesmos, buscando evidenciar as relações entre os arranjos dos programas e suas influências na forma de atuação das assessorias técnicas. Ao contrário do que se poderia esperar, a aparente evolução dessa trajetória, culminou em um afastamento da perspectiva autogestionária, como se verá a diante. O quadro atual aponta para um esvaziamento da prática. No entanto, apesar dos desvios, essa produção representa uma prática importante nas reivindicações pelo direito à cidade, possuindo boas experiências a serem preservadas. O conhecimento do percurso se configura enquanto objeto fundamental de pesquisa para o balanço crítico dos resultados alcançados e a necessária (re)significação da prática.

POLÍTICAS PÚBLICAS AUTOGESTIONÁRIAS E AS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Funaps Comunitário ou FUNACOM (1989)

Na gestão Erundina a política habitacional foi construída de forma estruturada, foram desenvolvidos vários programas de atendimento à população de menor renda, a partir da priorização das políticas sociais. O Funaps Comunitário ou FUNACOM foi um desses programas, que possibilitou a realização de contratos entre prefeitura e associações para a produção de moradia por mutirões.

O FUNACOM foi operado com recursos do Funaps (Fundo de Atendimento à População moradora em habitação Subnormal) criado em 1979. O fundo foi criado com objetivo de atender à população de baixa renda à fundo perdido. Esteve inicialmente vinculado à Coordenadoria do Bem-Estar Social até 1986, quando se vinculou institucionalmente à Secretaria de Habitação (SEHAB). Segundo Rossetto (2003), na gestão Erundina os recursos do Funaps foram compostos por repasses do orçamento municipal, transferências estaduais e captação de recursos do mercado imobiliário. Dentro da SEHAB, o gerenciamento do Funaps e a competência de atuar nas questões relacionadas à habitação social e favelas foi atribuída a HABI - Superintendência de Habitação Popular. No desenho do FUNACOM o Funaps e seu Conselho Deliberativo atuaram como agente financeiro, fornecendo os recursos para a construção das unidades pelas associações. HABI desempenhava o papel de agente promotor, cabendo às entidades a administração direta dos empreendimentos, atuando como os agentes de produção.

No FUNACOM as associações eram, portanto, responsáveis pelo gerenciamento dos projetos e obras, organizando a demanda, e buscando o financiamento junto a HABI. Neste processo, contavam com a orientação de escritórios regionais e o acompanhamento das assessorias técnicas. As associações eram organizadas segundo estatuto próprio, independentes do poder público, ficando a seu critério a forma de distribuição das unidades, a gestão do projeto e a escolha da assessoria técnica. As assessorias, que deveriam se constituir como Organizações não Governamentais, eram cadastradas por HABI e quando contratadas pelas associações, elaboravam projetos e acompanhavam obras (RONCONI, 1995).

No que se refere ao financiamento na comercialização das unidades, parte dos recursos investidos pelo fundo eram recuperados, e os subsídios eram destinados a todos os inseridos na faixa de renda abrangida pelo atendimento do fundo, sem necessidade de análise de capacidade de endividamento. Não havia a noção de auto sustentação do sistema do fundo, a lógica aplicada ao desenho do financiamento não seguia um princípio financeiro, mas social (ROSSETTO, 2003).

O Funaps permitiu a autonomia do município no direcionamento da política habitacional a nível local. O FUNACOM possibilitou a atuação direta de associações e assessorias na produção de unidades, com espaço para investigações sobre novas formas de participação, gerenciamento e inovações técnicas. Esse arranjo resultou em projetos de reconhecida relevância, sendo a principal referência institucional de produção de habitação social autogestionária no Brasil.

Programa Mutirão UMM (1991) e Programa Paulista de Mutirão (1995)

Os programas de mutirão promovidos pelo governo do estado de São Paulo que possibilitaram a produção de habitação social com o gerenciamento pelas entidades, tiveram início em 1991 na gestão do governador Luiz Fleury (1991-1994), através da CDHU como agente promotor e financeiro. A princípio, o programa foi nomeado de Programa Mutirão UMM, em 1995, na gestão de Mário Covas (1995-1998), o programa passa por uma reestruturação recebendo o nome de Programa Paulista de Mutirão (PPM).

É importante destacar a suposta incompatibilidade da gestão Fleury, onde se identifica tanto uma aproximação com os movimentos de moradia, como com a iniciativa privada. Nesta gestão, ao mesmo tempo que se desenhou o programa de mutirão, foi também aprimorado o modelo da política habitacional da CDHU, que associa política pública aos interesses da indústria da construção civil. Essa incongruência ressalta o desalinho entre o discurso e a prática da gestão, que se refletiu nos desdobramentos do programa (ROYER, 2002).

Grande parte dos recursos que suportou a política habitacional no período tem origem na vinculação do aumento de 1% da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) à política habitacional, decorrente da Constituição 1988. A nova Constituição possibilitou uma maior autonomia e arrecadação dos estados e viabilizou a composição da política habitacional nessa esfera, bem como a reestruturação da CDHU (ROYER, 2002).

Com algumas influências do FUNACOM, a regulamentação do Programa UMM também previa o repasse dos recursos diretamente para as associações. Estas eram responsáveis pela seleção das famílias a partir de critérios próprios, no entanto, as famílias precisavam se adequar a critérios de renda fornecidos pela CDHU. A escolha e contratação das assessorias técnicas também seria feita diretamente pelas associações, no entanto, poderiam optar pela utilização de projetos modelos da CDHU, ficando a contratação das assessorias, nestes casos, restrita ao acompanhamento social e das obras (EPUP, 1996). Essa restrição tem impacto direto na atuação das assessorias, visto que o desenvolvimento dos projetos é uma importante ferramenta técnica de reivindicação política pela qualidade da moradia nas experiências autogestionárias.

Em 1995, foi feita uma avaliação do Programa UMM, sendo lançado o PPM que reduziu ainda mais o papel das associações e das assessorias técnicas. A avaliação indicava 'potencialidades' do programa anterior, no entanto, alguns dos 'limites claros' a essa forma de produção, apontados pela CDHU, foram a falta de capacitação das associações para administrarem a obra, e carência de profissionais capacitados das assessorias para atuar nos mutirões. A CDHU, sob o discurso da necessidade de aprimorar processos, como se nota no trecho abaixo, foi aos poucos assumindo a responsabilidade sobre diversos procedimentos, afastando a perspectiva da autogestão (ROYER, 2002).

[...] Ou seja, ainda que se mantenha o princípio da auto-gestão, a CDHU tem tido, ao longo do desenvolvimento do programa, necessidade de incrementar seu papel de fiscalização e controle das obras e recursos, e também de estímulo e fomento de iniciativas de racionalização de processos construtivos para contribuir à viabilização do programa com resultados e prazos mais adequados. (Regulamento do Programa Paulista de Mutirão *apud* EPUSP, 1996, não paginado)

Na regulamentação do novo programa estipulou-se que nos empreendimentos em que o terreno fosse da CDHU, a implantação de projeto modelo CDHU era compulsória, não podendo ser contratado projetos das assessorias. Foram também estipulados novos critérios para a contratação das assessorias e muitas das que atuaram no FUNACOM não conseguiram se cadastrar. A dificuldade de aprovação dos projetos 'especiais' - diferente das tipologias

padrões da CDHU - direcionou a atuação de muitas assessorias apenas para a etapa de acompanhamento das obras.

Antes vista como 'agente interveniente', acumulando importantes funções junto a associação no gerenciamento dos processos, posteriormente, as assessorias não apareceram nem como figura participante de alguns contratos (ROYER, 2007). O conjunto de regras do novo programa impôs limitações à capacidade decisória das associações tanto na escolha das assessorias, dos projetos, como do processo construtivo. Royer (2002) aponta como um programa que nasceu de demandas distintas dos grandes programas de construção em massa realizados pela CDHU, acabou se assemelhando a esses.

Programa Crédito Solidário (2004)

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) os movimentos de moradia, levaram a pauta da autogestão para o governo federal, obtendo como primeira experiência o Programa Crédito Solidário (PCS) com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). De natureza contábil, o fundo foi criado em 1991 com a finalidade de financiar projetos de habitação social pelo setor privado. No entanto, não chegou a financiar diretamente nenhum programa habitacional até o PCS. Para implantação do programa, além dos recursos originários do FDS, foram realizadas complementações pela União, estados e municípios.

As experiências autogestionárias foram levadas para as discussões do programa por representantes do Ministério das Cidades (MCidades) que passou a compor o Conselho Curador do FDS (CCFDS). A Caixa Econômica Federal (CEF), gestora do fundo, recebeu as influências do MCidades com resistência, sendo o desenho do programa permeado pelos conflitos de interesses entre esses agentes (SILVA, 2009). As propostas do MCidades caminhavam na direção de diminuir os vínculos bancários no desenho da operação de financiamento. Já a CEF, defendia um desenho que garantisse maior segurança ao agente operador do fundo. O resultado desse embate foi "[...] um desenho operacional do PCS baseado na lógica de um financiamento de crédito tradicional, o que resultou no principal problema do programa: um desenho não ajustado às condições do tomador do financiamento." (MOREIRA, 2009, p.107)

A normativa do programa define o MCidades como Agente gestor dos recursos, que estabelece as diretrizes de atuação, além de selecionar os projetos e avaliar o programa. À CEF, cabe desempenhar o papel de Agente operador e financeiro, papel central duplo na política habitacional, onde imprime sua tradição institucional vinculada à lógica bancária mesmo diante de políticas de natureza social. As associações enquanto Agente proponente, organizam a demanda, contratam as assessorias e apresentam as propostas para o financiamento. Os governos estaduais municipais e outros entes públicos aparecem como Agentes fomentadores ou facilitadores, e as empresas responsáveis pela construção da obra são os Agentes executores.

As contratações do PCS não atingiram as metas estipuladas pelo CCFDS, sendo alvo de várias críticas de técnicos do MCidades e dos movimentos, que constantemente reivindicavam alterações e a desburocratização do programa. O cerne das críticas era direcionado ao

formato do programa que apesar do objetivo de interesse social, baseava-se em critérios bancários de financiamento tradicional “ancorado na garantia de segurança de crédito da operação, e na sua baixa flexibilidade em modificar tais critérios.” (MOREIRA, 2009, p.116)

A participação de assessorias técnicas no programa estava prevista nas normativas, no entanto, não figuravam como agentes, como aconteceu na experiência do FUNACOM. A histórica parceria entre assessoria e movimento praticamente se restringiu aos estados ligados a essa tradição. O papel de assessores foi em muitos casos ocupada por diferentes profissionais não ligados à prática da técnica enquanto ferramenta política de defesa da qualidade da habitação.

Nos processos decorrentes da implementação do PCS, percebemos que em nenhum momento essa parceria com a assessoria técnica foi estimulada de fato e tão pouco foi tomada por parte do Ministério das Cidades como diretriz do programa. Nem mesmo pela CEF, ainda que a ausência de assistência técnica às associações, tenha sido apresentada em 2005, como justificativa ao baixo desempenho do Programa [...]. (MOREIRA, 2009, p.164)

Tendo em vista o desenho do programa proposto em grande medida por agentes alheios às experiências da autogestão, tem-se que o “PCS não é o programa que estimula a ação autogerida, por outro lado não podemos negar que ele apresenta possibilidades e brechas para se fazer diferente.” (MOREIRA, 2009, p.164)

Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (2009)

Em 2009, também no governo Lula, é lançado o Minha Casa Minha Vida (MCMV), seu lançamento tem forte relação com a necessidade de aquecimento da economia nacional frente à crise econômica mundial no período. À revelia do que estava sendo construído no MCidades, sob a pauta da Reforma Urbana e o desenho da nova política habitacional nacional, o MCMV foi elaborado pelo governo em diálogo com empresários e investidores ligados à construção civil (MARICATO, 2011).

O MCMV-Entidades, subprograma dentro desse pacote, é direcionado às famílias de baixa renda organizadas de forma associativa. Vincula-se a tradição dos movimentos de moradia sob a pauta da autogestão e tem uma dimensão política importante, mesmo sendo quantitativamente residual e qualitativamente questionável (SANTO AMORE, et al., 2015). A regulamentação do MCMV-E foi composta pela combinação de experiências do PCS e medidas do MCMV operado pelas construtoras (MINEIRO E RODRIGUES, 2012).

Assim como o PCS, o fundo que suporta o MCMV-E é o FDS, no entanto, os recursos utilizados não são os originários do fundo, são recursos do Orçamento Geral da União (OGU) aportados ao fundo. Recursos não onerosos que permitiram um nível de subsídio inexistente no PCS, possibilitando o acesso à moradia por uma população pouco contemplada pelas políticas habitacionais. O subsídio é quase total, podendo chegar a até 90% do valor da unidade. O valor a ser restituído pelos beneficiários não parte do valor financiado, mas da renda das famílias, sendo fixado o valor das parcelas e o prazo de pagamento em 10 anos.

Camargo (2016), ao analisar as alterações nas normativas referentes ao programa desde sua criação, destaca como o termo autogestão apareceu de forma conflituosa, sem definições muito claras. “O termo ‘autogestão’ entra e sai do conjunto de resoluções e instruções normativas, ora sendo admitido como um regime de construção em meio a outros, ora sendo colocado enquanto princípio diretivo do programa, a partir do qual se estruturariam todos os regimes construtivos” (CAMARGO, 2016, p.102).

Importante conquista para os movimentos no MCMV-E foi a criação da Compra Antecipada, modalidade em que os recursos para a aquisição de terreno e contratação de projetos são liberados em etapa inicial do contrato, mediante comprovação técnica e financeira do empreendimento. Apesar desse avanço, o programa não enfrenta a questão fundiária, e insere os movimentos na lógica do mercado imobiliário de disputa por terrenos. Os movimentos, por sua frágil condição na lógica do mercado, acabam, na maioria das vezes, com terrenos desprezados por outros agentes do mercado imobiliário, reproduzindo baixos padrões de inserção urbana (SANTO AMORE, et al., 2015).

Em relação aos agentes participantes do programa, as associações são identificadas como a Entidade Organizadora (EO). A EO aparece com protagonismo, concentrando uma série de atribuições que eram compartilhadas entre assessoria e movimento nas experiências do FUNACOM. O MCidades aparece nas normativas como o Órgão gestor, e embora seja a instituição historicamente ligada à política urbana, atua muito distante das pontas de operação. A CEF, assim como no PCS, aparece como Agente operador e financeiro. A partir da leitura da linha do tempo das normativas do programa, Camargo (2016) destaca como os processos são cada vez mais centralizados na figura da CEF.

Quanto às assessorias, elas aparecem e desaparecem como agentes nas normativas, evidenciando os conflitos em torno de seu papel. O compartilhamento dos processos entre assessoria e movimento foi diminuindo e a responsabilização dos procedimentos incidindo sobre a figura da EO de forma preponderante. A integração técnica e gerencial, que possibilitou as experiências virtuosas no FUNACOM, é no MCMV-E dominada pela lógica financeira que contribui com o afastamento da dimensão política originária dessa parceria. A pauta social, historicamente ligada a essa prática, e que deveria atravessar a produção e a relação entre os agentes é substituída pelo vínculo empresarial.

O PMCMV impôs uma reconfiguração dos papéis de todos os agentes envolvidos nesse modelo de produção habitacional: transformou os antigos movimentos sociais e associações populares em algo como uma ‘empresa empreendedora de habitação popular’ [...], transformou também o papel das assessorias técnicas em prestadores de serviços (a antiga parceria de luta ganhou novos contornos, inclusive não mais sendo fundamental para o decorrer dos novos processos autogestionários), e ainda transformou o Estado em verdadeiro agente avalista de operações financeiras milionárias. (CASTRO, 2018, p.188 e 189)

PANORAMA DA PRODUÇÃO DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS PAULISTAS

A presença das assessorias e a defesa da qualidade na produção de habitação social em programas autogestionários, oscilou ao longo das políticas. Dessa forma, essa produção não se caracteriza como virtuosa em seu todo. O esforço de sua reunião baseia-se na preservação da memória da forma de produção, onde há espaço para a discussão da qualidade arquitetônica e urbanística, com a finalidade de atendimento às necessidades dos moradores, em busca da democratização do acesso à arquitetura. Trata-se, portanto, da defesa de sua relevância como importante campo de ofício dos arquitetos e da necessidade de sua presença nas políticas habitacionais.

O universo dos empreendimentos aqui reunidos, refere-se à produção nova de habitação coletiva, construída na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) entre os anos 1989 e 2018, nos programas autogestionários apresentados na seção acima. O levantamento do conjunto de empreendimentos foi realizado a partir do cruzamento de dados obtidos em planilhas oficiais, pesquisas bibliográficas, entrevistas a membros das assessorias técnicas, e pesquisas em sítios eletrônicos das assessorias técnicas³. Os dados levantados foram sistematizados em mapas e planilhas. A reunião e organização do material possibilitou a visualização panorâmica dos resultados dessa produção a partir de análises quantitativas sobre as dimensões gerais de seus resultados, e a partir da identificação de padrões tipológicos e de localização. A Tabela 1 abaixo resume alguns números do levantamento realizado.

Tabela 1- Números dos empreendimentos levantados por programa habitacional

	Mutirões Município	Mutirões Estado	Crédito Solidário	MCMV-E
número empreendimentos	51	19	10	11
número unidades habitacionais	10.674	4.780	1.135	3.467
número assessorias	19	8	6	8

Fonte: ver nota de rodapé 2. Elaboração: autora, 2018.

³ Os empreendimentos referentes aos mutirões do município resultam da compilação das informações da publicação da FASE, sem data; ANDRADE, BONDUKI e ROSSETTO, 1993; RONCONI, 1995; USINA, et al, 2003; planilhas de mutirões da COHAB, bem como site e entrevistas com as assessorias. Projetos de mutirão do estado, compilam dados da USINA, et al, 2003 e ROSSI, 2012; site e entrevistas com as assessorias. Empreendimentos do PCS foram listados segundo tabela do Ministério das Cidades "Projetos concluídos ou em conclusão com percentual de obras acima de 90% - atualização: 30/04/2009", além site e entrevistas com as assessorias. Quanto ao PMCMV-E, os empreendimentos foram listados a partir de planilha cedida pela parceria entre o Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo LEAUC do IAU-USP e a assessoria técnica Peabiru, desenvolvida para a pesquisa que avaliou o PMCMV (RIZEK, et al, 2015).

O levantamento não pretende ser um recorte da totalidade dos resultados desses programas habitacionais. Isso pois os registros dos empreendimentos estavam dispersos e diluídos, havendo inclusive divergências entre algumas fontes sobre número de unidades e empreendimentos efetivamente construídos. Além disso, há alguns empreendimentos produzidos dentro dos programas aqui apresentados que não foram contabilizados por não possuírem agentes identificados com a prática das assessorias. O objetivo central é abranger um panorama amplo da produção das assessorias assumindo as fragilidades do levantamento que por sua abrangência dificultou a verificação criteriosa da totalidade da produção em cada um dos programas. Dados os desafios intrínsecos à pesquisa, é necessária cautela quanto a comparação quantitativa imediata entre os diferentes programas. Mais do que os resultados da política pública, os dados levantados mostram a inserção das assessorias dentro dessas políticas públicas. É necessário ainda enfatizar as particularidades de cada programa, considerando as diferentes abrangências e conjunturas. Feitas as ponderações, o levantamento apresentado possibilita a noção da dimensão da produção das assessorias em um mesmo território em programas habitacionais de diferentes esferas.

A partir dos números apresentados na Tabela 1 é possível notar como a presença das assessorias e a produção no programa de mutirão do município é significativa, tanto em número de empreendimentos como em número de unidades. Se considerarmos ainda que o programa esteve completamente estruturado apenas nos quatro anos da gestão Erundina, a representatividade quantitativa dessa produção é ainda mais expressiva. Nos empreendimentos dos programas municipais foram incluídas experiências posteriores a gestão Erundina, embora apenas nessa gestão o programa tenha se desenvolvido de forma estruturada, seu legado perdurou nas três gestões posteriores, quando foram concluídas ou viabilizadas algumas poucas experiências com a presença das assessorias.

Nos programas de mutirão do governo estadual, embora tenham partido de referência direta ao programa desenvolvido no município, a presença e relevância das assessorias técnicas nos processos não permaneceram com as mesmas características atribuídas a esse agente na experiência municipal. A maior parte da produção da CDHU por mutirões, não contaram com o desenvolvimento de tipologias pelas assessorias. A experiência das assessorias neste programa tem maior presença no desenvolvimento das obras. Os números nesse programa referem-se a empreendimentos em que as assessorias participaram tanto da etapa de projeto como de obra. Quanto aos programas federais, PCS e MCMV-E, somados, em 14 anos de existência, não produziram na RMSP, com a participação de assessorias técnicas, nem metade do que foi produzido no programa de mutirão do município. Embora a produção na modalidade Entidades seja irrisória dentro do universo do programa MCMV (apenas 1% do orçamento), os empreendimentos que tiveram a participação de assessorias técnicas, autointituladas como tal, são ainda mais inexpressivos quantitativamente. Esses números são importantes para dar noção da dimensão da participação das assessorias nessas políticas.

No que se refere a quantidade de assessorias identificadas em cada um dos programas, os números são condizentes com a expressividade da produção de cada um deles, sendo, portanto, mais numerosas no programa municipal e diminuído significativamente já no programa do governo do estado. Camargo (2016) aponta alguns dos caminhos seguidos por esses profissionais, visto a descontinuidade das políticas que possibilitaram sua atuação.

Do lado da Assessoria Técnica, deve-se constatar que, [...] a instabilidade dos programas fez com que aquela rede minguasse. Muitos dos profissionais que atuaram no programa de mutirões dos anos 1980 foram para a iniciativa privada, outros passaram a atuar em consórcios de empresas que operam como gerenciadoras de programas e políticas estatais, outros fizeram carreira no Estado, outros ainda tornaram-se docentes. É possível “contar nos dedos” quantos são os escritórios que se mantêm ativos nessa prática, mesmo na cidade de São Paulo. A baixa oferta fez com que esses serviços fossem assumidos pelas Entidades, que estabelecem vínculos diversos com as equipes técnicas [...] (CAMARGO, 2016, p. 85)

O levantamento foi realizado para empreendimentos localizados na RMSP, no entanto, no Mapa 1 abaixo, é possível notar como se concentram no município de São Paulo e junto às suas bordas. Do total dos 40 empreendimentos entre o programa de mutirão estadual, PCS e MCMV-E, apenas 11 deles estão fora do município de São Paulo. Dos 19 empreendimentos dos mutirões da CDHU, instituição que foca sua produção nos demais municípios, e não na capital, apenas 3 deles estão fora do município de São Paulo, como é o caso do COPROMO na Imagem 1. Algumas correlações podem ser apontadas a respeito da pequena presença desse tipo de produção nos demais municípios da RMSP, sendo uma delas a predominância dos movimentos de moradia e de suas influências na capital. Embora a região do ABCD⁴ tenha um importante histórico de luta de movimentos de moradia, nesses programas habitacionais a produção nessa região é pouco significativa, havendo 4 empreendimentos, 2 em Diadema e 2 em Santo André.



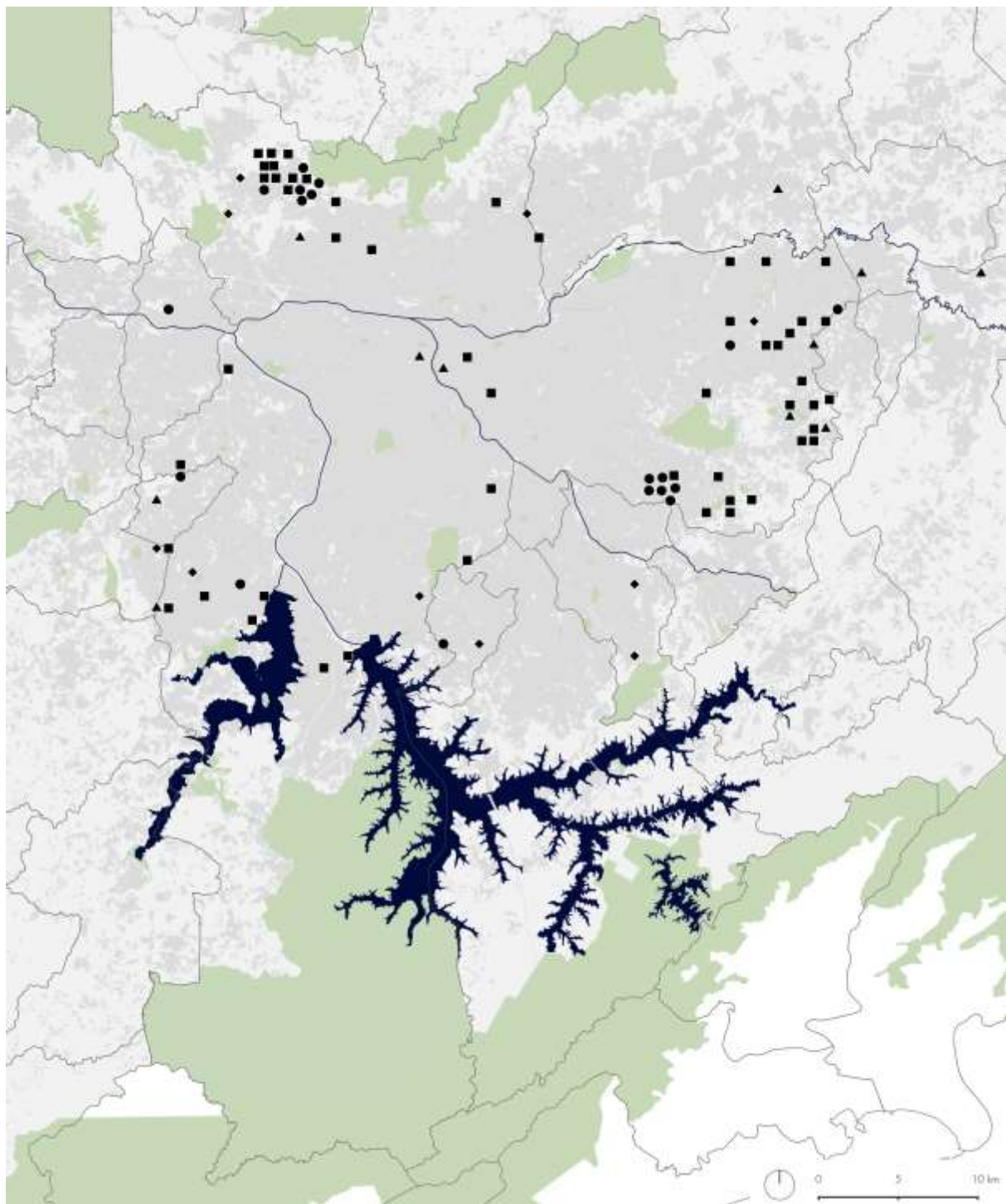
Imagem 1 – Empreendimento COPROMO localizado no município de Osasco. Programa de mutirão do governo estadual. Assessoria técnica Usina. Fonte: acervo Usina.



Imagem 2 – Empreendimento São Francisco I, II, III, IV e V localizado na zona leste do município de São Paulo. Programa de mutirão do município totalizando 808 uh. Assessoria técnica Ação Direta AD. Fonte: acervo Labhab FAUUSP.

Quanto aos empreendimentos localizados no município de São Paulo, é evidente a concentração nas bordas, principalmente nas bordas Leste e Norte do município, como os empreendimentos São Francisco I, II, III, IV e V na Imagem 2. A concentração nessas regiões é mais significativa devido à presença de aglomerados dos programas de mutirão do município e dos programas de mutirão do governo estadual, o que podem apontar eixos de direcionamento da expansão das políticas de habitação social naquele período.

⁴ Abrange os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.



Empreendimentos por Programa Habitacional

- | | |
|---------------------|----------------------|
| ■ Mutirões PMSP | □ Municípios da RMSP |
| ● Mutirões Estado | ■ Mancha Urbana |
| ◆ Crédito Solidário | ■ Áreas Verdes |
| ▲ MCMVE | ■ Hidrografia |



Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo/2004, Secretaria Municipal de Urbanismo e Saneamento de São Paulo/2004/2011; Secretaria do Verde e Meio Ambiente de São Paulo/2014; Cartão de Entada da Metrópole/2018, Projeto UTM/235. Datum horizontal: SAD69.

Mapa 1 – Empreendimentos por programa habitacional. Fonte: ver nota de rodapé 2. Elaboração: autora, 2018.

Considerando as regiões oficiais atuais de divisão da cidade de São Paulo, e a distribuição espacial por programa habitacional temos que no programa de mutirão do município, 25 empreendimentos se localizam na região Leste, 15 na Norte, 9 na Sul e 2 na região Oeste. No programa de mutirão do governo estadual, 9 empreendimentos se localizam na região Leste, 6 na Norte, 1 na Sul, e 3 na RMSP. No PCS, 1 empreendimento se localiza na região Leste, 3 na Norte, 2 na Sul, e 3 na RMSP. No MCMV-E, 4 empreendimentos se localizam na região Leste, 1 na Norte, 1 na Sul, 1 na região Central e 4 na RMSP.

Na parte central do Mapa 1 acima, onde se concentram as infraestruturas e o preço da terra alcança os valores mais altos da cidade, identificam-se apenas 4 empreendimentos, sendo 2 do programa de mutirão do município e 2 do MCMV-E. Os empreendimentos da esfera municipal são o Casarão Celso Garcia (Imagem 3) e o Madre de Deus (Imagem 4). Foram experiências emblemáticas da luta dos encortiçados na área central da cidade no final dos anos 1980 e início dos 1990. Os projetos foram desenvolvidos por técnicos da prefeitura e as obras de mutirão tocadas pela assessoria técnica Ação Direta (AD). Os empreendimentos do MCMV-E, são o Ipiranga (Imagem 10) e o Maria Domitila, assessorados pela assessoria técnica Integra. São conquistas do movimento Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM), originado das duas experiências anteriores do programa de mutirão do município.

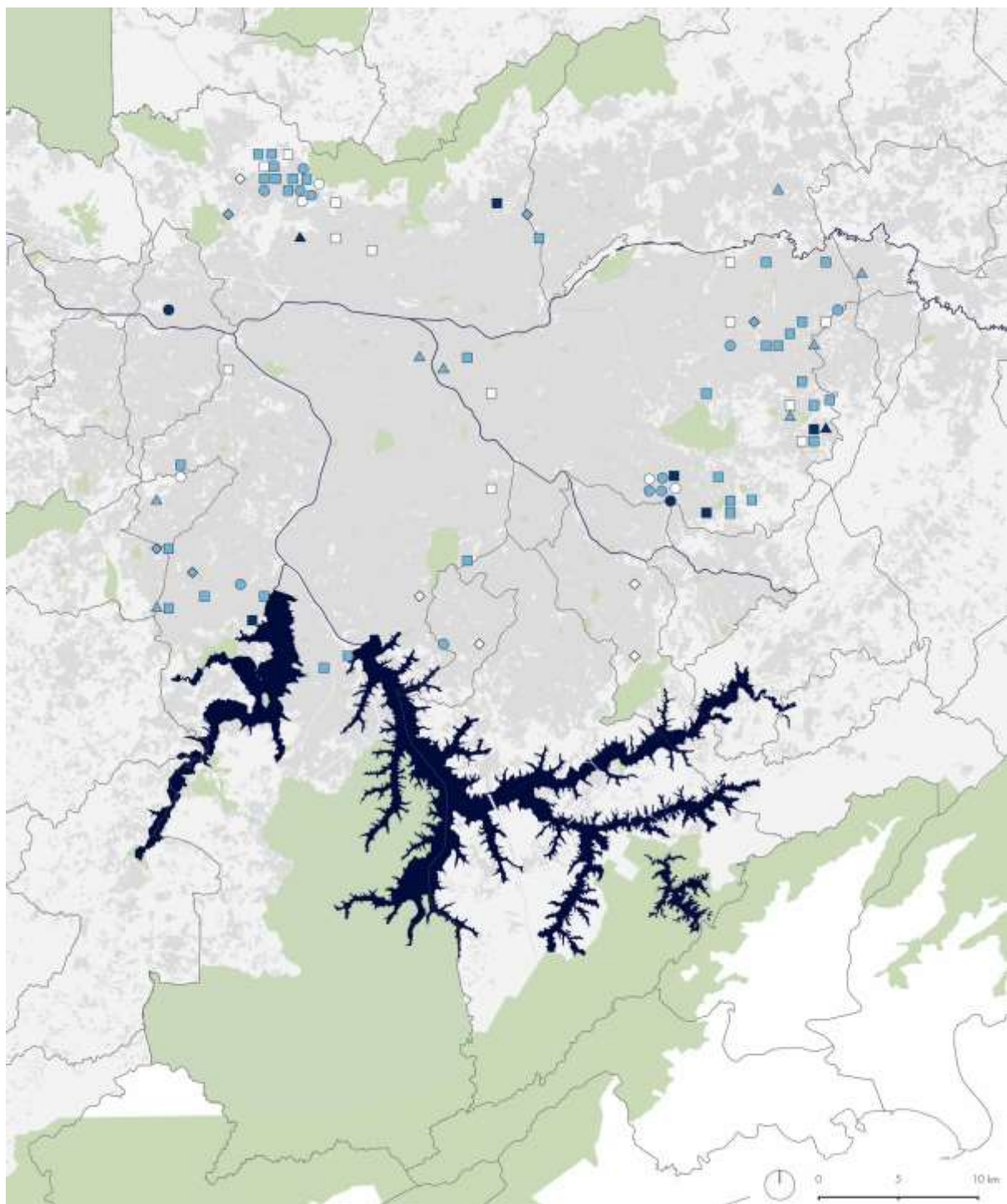


Imagem 3 – Empreendimento Madre de Deus localizado na região central do município de São Paulo. Programa de mutirão do município. Assessoria técnica Ação Direta (AD). Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=223849>



Imagem 4 – Empreendimento Casarão Celso Garcia localizado na região central do município de São Paulo. Programa de mutirão do município de São Paulo. Assessoria técnica Ação Direta (AD). Fonte: acervo assessoria AD.

A distribuição no território dos empreendimentos nessa forma de produção endossa as críticas sobre localização da maior parte da produção de habitação de interesse social nas políticas habitacionais brasileiras, reforçam o padrão periférico da construção em áreas com pouca infraestrutura. Os desafios relacionados ao acesso à terra, são marcas também dessa forma de produção, e enfatizam o entrave do ‘nó da terra’ (MARICATO, 2011).



Empreendimentos por Porte do Empreendimento

- | | | |
|---------------------|------------------------------|----------------------|
| ■ Mutirões PMSP | Parte do empreendimento | □ Municípios da RMSP |
| ● Mutirões Estação | Pequeno (até 100 U.H.) | ■ Mancha Urbana |
| ◆ Crédito Solidário | Médio (entre 101 e 500 U.H.) | ■ Áreas Verdes |
| ▲ MCMVE | Grande (mais de 500 U.H.) | ■ Hidrografia |



Base Cartográfica: RMSP, Mapa Digital de São Paulo/2004; Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento de São Paulo/2004/2011; Secretaria do Verde e Meio Ambiente de São Paulo/2010; Centro de Estudos da Metrópole/2018/Projeto UTM/235. Datum horizontal: SAD69.

Mapa 2 – Empreendimentos por porte do empreendimento. Fonte: ver nota de rodapé 2. Elaboração: autora, 2018.

O Mapa 2 acima apresenta a distribuição dos empreendimentos levantados também por programa habitacional, mas identificando o porte dos conjuntos a partir do número de unidades habitacionais. De modo geral, em todos os programas os empreendimentos de porte médio, até 500 unidades, são predominantes. Os de pequeno porte, com até 100 unidades, vão ficando mais escassos a medida que os programas se complexificam, com exceção do PCS em que a presença de conjuntos de pequeno porte é proporcionalmente significativa ante a quantidade de empreendimentos nesse programa (Imagem 5). O PCS, apresenta a menor média de unidades por empreendimento.



Imagem 5 – Empreendimento Patrimonial localizado no município de São Paulo. Programa Crédito Solidário. Empreendimento de pequeno porte com 96 uh. Assessoria técnica Ambiente. Fonte: acervo Ambiente.

Quantificando o porte dos empreendimentos por programa habitacional temos que no programa municipal, 5 empreendimentos são de grande porte, 33 de médio e 13 de pequeno. No programa de mutirão do estado, 2 empreendimentos são de grande porte, 12 de médio e 5 de pequeno. No PCS, 5 empreendimentos são de médio porte e 5 de pequeno, não há nenhum de grande porte nesse programa. No MCMV-E, 2 empreendimentos são de grande porte, sendo um deles o empreendimento Barra do Jacaré (Imagem 6); 8 são de médio porte e apenas 1 de pequeno porte.



Imagem 6 – Empreendimento Barra do Jacaré localizado no município de São Paulo. Programa MCMV-E de grande porte com 592 uh. Assessoria técnica Brasil Habitat. Fonte: acervo Brasil Habitat.

Os empreendimentos de grande porte são constituídos por mais de um empreendimento que se associam e formam conjuntos contíguos⁵, visto que os programas estabelecem limites máximo para o número de unidades. No programa de mutirão do município o máximo eram 200 unidades, no MCMV-E, este número chega a 500 unidades. A conformação de conjuntos contíguos, foi apontada na pesquisa de avaliação do programa MCMV como um problema de grande impacto na fragmentação socio espacial dos empreendimentos produzidos (SANTO AMORE, et al., 2015). Embora a contiguidade de conjuntos também fosse recorrente nos programas anteriores, a organização em condomínios e a maior verticalização desses conjuntos no programa atual podem ser apontadas como características que ocasionam impactos negativos de maiores proporções.

⁵ “Empreendimentos contíguos: aqueles que apresentam contratos com a mesma construtora, com nomes de empreendimentos semelhantes e localizados em terrenos adjacentes (lado a lado ou face a face). Embora formalmente divididos em diversas operações, na prática, integram um mesmo empreendimento de maior porte.” (SANTO AMORE, et al., 2015, p. 33).

O MCMV-E possui a maior média de unidades por empreendimento dentre os programas apresentados. Há apenas um empreendimento de pequeno porte neste programa. O alto preço da terra pode ser apontado como um fator importante que favorece a produção de grandes conjuntos, visto que conjuntos menores apresentam maiores dificuldades financeiras de serem viabilizados. A tendência a verticalização desses conjuntos, caracterizada no Mapa 3 a seguir, corrobora também com o argumento do alto preço da terra, que de certo modo, condiciona à produção de empreendimentos de maior porte e maior densidade.

O Mapa 3 abaixo apresenta os empreendimentos por programa habitacional, identificando a tipologia da edificação. É possível notar como os empreendimentos térreos e os sobrados se concentram no programa de mutirão do município, como o conjunto Sônia Ingá de tipologia de sobrados (Imagem 7). Do total de 91 empreendimentos levantados 45 são de até dois pavimentos sendo 35 deles produzidos no programa municipal, correspondendo, portanto, a quase 70% da produção nesse programa. As primeiras experiências nesse programa, em geral, se caracterizaram pela implantação de casas térreas ou sobrados em lotes individuais, conformando conjuntos de baixa densidade, localizados em glebas maiores nas bordas da macha urbana que se expandiu significativamente na década de 1980 no município de São Paulo. Alguns fatores convergiram para o predomínio dos conjuntos horizontais, como a maior disponibilidade de terrenos, uma grande parcela da obra realizada por mão de obra mutirante, a necessidade de simplificação dos processos construtivos e também restrições a verticalização nas normativas. A medida que a prática vai se aprimorando e a legislação sofre alterações, vão aparecendo alguns conjuntos verticais já neste programa (Imagem 8).



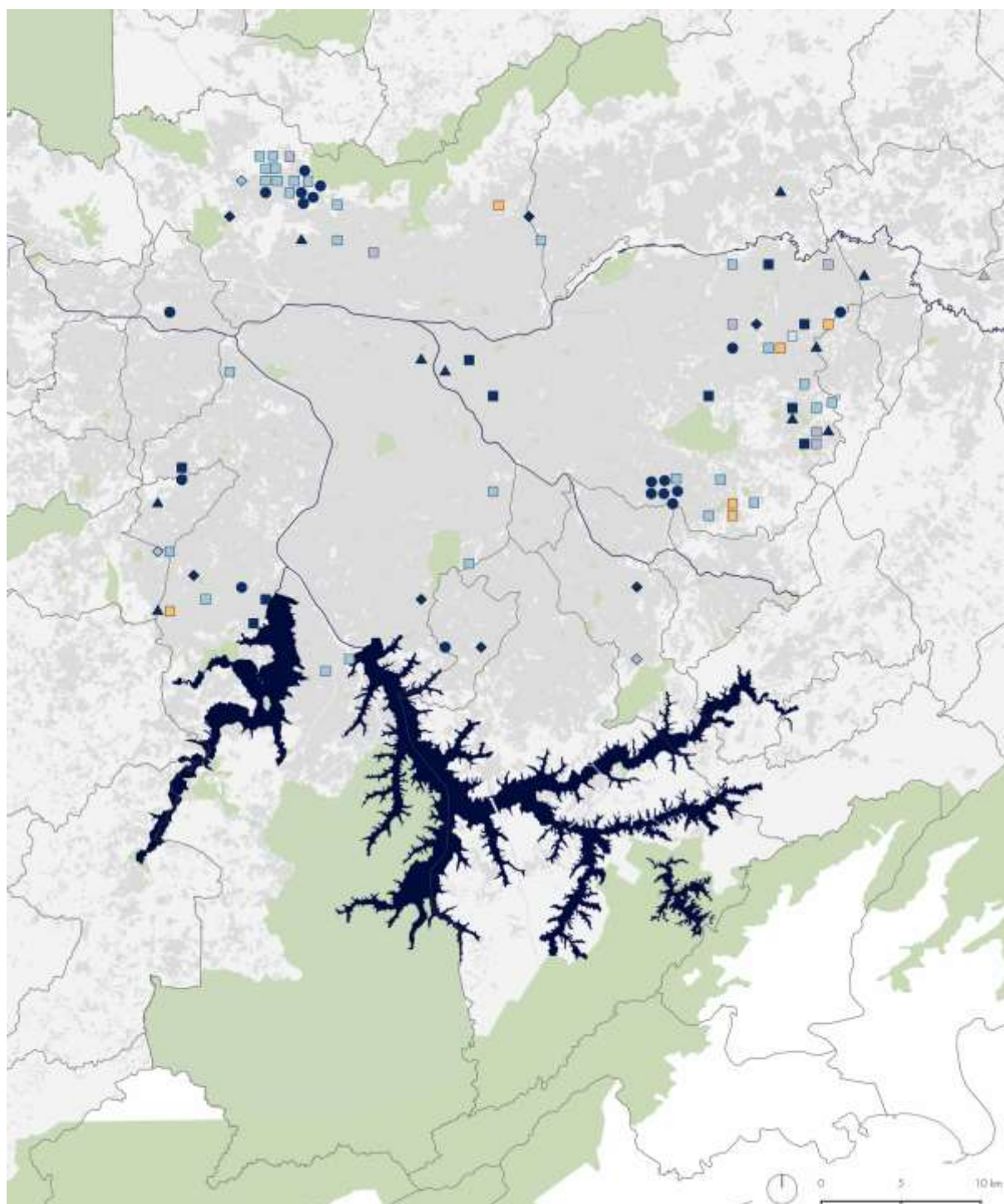
Imagem 7 – Sônia Ingá localizado no município de São Paulo. Conjunto de sobrados do programa de mutirão do município. Assessoria Técnica GAMHA. Fonte: acervo Labhab FAUUSP.

Destaca-se ainda como o programa de mutirão do município é o único a possuir empreendimentos com mais de uma tipologia de edifício, como por exemplo o conjunto Apuanã que possui casas sobrepostas e edifícios de 4 pavimentos (Imagem 8). Esse dado pode ser correlacionado com a possibilidade de maior diversidade projetual presente neste programa, respondendo a possíveis especificidades, permitidas, em grande medida, pela menor burocratização dos processos. O programa de mutirão do município, como experiência pioneira, permitiu um caráter experimental muito maior do que o que se praticou nos programas posteriores.



Imagem 8 – Conjunto Apuanã localizado na zona norte do município de São Paulo. Programa de mutirão do município. Norte Assessoria. Fonte: Ronconi, 1995.

Se por um lado as possibilidades de experimentações foram ricas para o desenvolvimento e acúmulo de um saber na produção de habitação social, por outro lado, a pequena regulamentação nos processos fez da prática nesse período um trabalho pouco 'profissional'.



Empreendimentos por Tipologia do Edifício



Base Cartográfica: PMSP, Mapa Digital de São Paulo/2004, Secretaria Municipal de Urbanismo e Saneamento de São Paulo/2004/2011; Secretaria do Verde e Meio Ambiente de São Paulo/2010; Cartão de Estatística da Municipalidade/2018, Projeto UIM/235. Datum horizontal: SAD56.

Mapa 3 – Empreendimentos por tipologia do edifício. Fonte: ver nota de rodapé 2. Elaboração: autora, 2018.

No decorrer dos programas apresentados é possível identificar a crescente burocratização dessa forma de produção, que se por um lado pode garantir certa permanência de processos, por outro restringe o desenvolvimento de experimentações.

Do total de 91 empreendimentos levantados, 46 são de edifícios verticais. No programa estadual, todos possuem tipologia vertical, em geral de 4 a 5 pavimentos. No PCS, dos 10 empreendimentos, 7 são edifícios verticais (Imagem 9), 2 são sobrados, sendo um no município de São Paulo e um em Embu, e um empreendimento de casas térreas em Santo André. Já no MCMV-E há apenas um empreendimento que não possui tipologia vertical, o Zorilda assessorado pela assessoria técnica Brasil Habitat. Localizado no município de Suzano possui tipologia de casas térreas isoladas, sendo o único empreendimento de pequeno porte do MCMV-E, uma exceção dentro da amostra levantada.



Imagem 9 – Conjunto Alvorada localizado no município de São Paulo. Edifício vertical com 5 pavimentos no Program Crédito Solidário. Assessoria técnica Peabiru. Fonte: acervo Peabiru.

Os quatro empreendimentos já destacados, localizados na área central dos mapas, são todos de tipologia vertical. Os dois do programa municipal Casarão Celso Garcia e o Madre de Deus, possuem respectivamente 5 pavimentos e 4 pavimentos. Já os dois do MCMV-E, Ipiranga (Imagem 10) e o Maria Domitila (em obras), possuem respectivamente 18 pavimentos e 17 pavimentos em seus pontos mais altos. De modo geral, a verticalização no MCMV-E, mesmo nos empreendimentos localizados nas bordas da cidade, aumentou significativamente, impactando nos padrões de altura praticados nessa forma de produção. Podemos citar como exemplo o Conjunto Barra do Jacaré (Imagem 6), projeto da Brasil Habitat, localizado na região Norte da cidade, que possui 10 pavimentos, e o conjunto Alexios Jafet, da assessoria Ambiente, localizado na região Leste, com 13 pavimentos, em obras atualmente. A verticalização marcante neste programa no município e na RMS, pode ser apontada como ponto de inflexão nas tipologias presentes nessa forma de produção. Os projetos se complexificaram significativamente em relação aos programas anteriores, o MCMV-E traz um novo padrão tipológico para os empreendimentos nessa forma de produção.



Imagem 10 – Empreendimento Ipiranga localizado no centro do município de São Paulo. Programa MCMV-E. Assessoria técnica Integra. Fonte: acervo Integra.

A presença do mutirão nessas políticas foi diminuindo paulatinamente, podendo ser atribuída a um conjunto de fatores como o aumento de recurso para contratação de mão de

obra especializada; as próprias reivindicações dos movimentos por mais autogestão e menos mutirão; o cenário econômico nos anos mais recentes, em que se vivia situação de pleno emprego; a verticalização e complexificação dos projetos; e a possibilidade de outras formas de contratação como por exemplo a empreitada global, presente desde o PCS. No MCMV-E, a presença do mutirão, restringe-se praticamente aos empreendimentos ligados a movimentos que mantem vínculos históricos com essa prática, sendo a empreitada global o sistema de contratação predominante. Camargo (2016) enfatiza ainda que “... o próprio programa “empurra” as entidades para soluções deste tipo, ao dar preferência a este regime ou restringir a administração direta, quando em casos de empreendimentos verticalizados. (Camargo, 2016, p. 159)”.

Os conflitos e contradições que emergem a partir da compilação e do balanço dessa produção, evidenciam potencialidades que reforçam a permanência dessa prática enquanto horizonte de resistência na construção das novas lutas pelo direito à arquitetura e à cidade. Na perspectiva da democratização do acesso à arquitetura, e diante complexificação das periferias e dos processos de produção das cidades, o trabalho das assessorias, atuando em diversas formas de precariedade, se torna cada vez mais relevante. Destacando a importância dessa prática na permanência das disputas por narrativas de novas formas de provisão habitacional, que atuem nos diversos componentes das necessidades habitacionais.

Aponta-se enfim, a necessidade de recuperar o que estava posto nas reivindicações pela Reforma Urbana, buscando ter clareza das disputadas contra hegemônicas necessárias a esse campo, visando a produção social do espaço para o atendimento das necessidades da vida e não do capital. Recuperar a autogestão como política de resistência em que se defende a qualidade urbana e arquitetônica.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Monteiro; BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella (org.). **Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989 -1992**. São Paulo: Usp / Eesc, 1993.

ARANTES, Pedro. **Arquitetura nova: Sérgio Ferro, Flávio de Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões**. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2002.

BARAVELLI, José. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação de Mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2006.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão: Construindo territórios de utopia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE, 1992.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política urbana no Brasil**. Vol 1. São Paulo: Editora Unesp: Editora SESC, 2014.

CAMARGO, Camila. **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios**. Tese de doutorado - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos. 2016.

CASTRO, Andrea. **Às margens do Programa Minha Casa Minha Vida: um estudo sobre a modalidade Entidades na Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

EPUSP (Escola Politécnica da USP) e Politécnico di Torino. **Anais do Curso de Mutirão**. São Paulo: EPUSP, 1996.

FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), IAF - Inter American Foudation - **Mutirões Autogestionários - Levantamento de Obras 1989 a 1995**. ed. Forja Gráfica. São Paulo, sem data.

FERREIRA, João Sette. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. 1. ed. São Paulo: LABHAB ; FUPAM, 2012.

GORELIK, Adrian. **A produção da cidade latino-americana**. Fernanda Arêas Peixoto (tradução). In Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, Vol. 17, No. 1, junho 2005, 111- 133, 2004.

ROYER, Luciana. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. Dissertação de mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2002.

ROYER, Luciana. **Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo**. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. São Paulo, 2007.

LOPES, João Marcos. **Sobre arquitetos e sem-tetos: técnica e arquitetura como prática política**. Livre-docência-IAU/USP. São Carlos, 2011.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Org.). **Cinco mil dias. O Brasil na era do Lulismo**. 1ed.São Paulo: Boitempo, 2017, v. 1, pp. 147-157.

MOREIRA, Fernanda. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 2009.

SANTO AMORE, C. **A lupa e o telescópio - o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade**. Dissertação de Mestrado. FAU/USP, São Paulo, 2004.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz (Orgs.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, Caio. **Assessoria e Assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social**. In: UrbFavelas, 2, 2016. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

SILVA, Jéssica. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, 2009.

RIZEK, Cibele; SANTO AMORE, Caio; MORENO, Camila; CASTRO, Andrea; PEREIRA, Rafael; RODRIGUES, Daniela; PEREIRA, Marina. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. In: **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RODRIGUES, Evaniza. e MINEIRO, Edilson. Do Crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida Entidades: uma história em construção. LAGO, L. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RONCONI, Reginaldo. **Habitações construídas com o gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (O Programa Funaps Comunitário)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 1995.

ROSSI, M. T. B., **Habitação Social e Gestão Associativa. Avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008**. Tese Doutorado. FAUUSP. São Paulo, 2012.

USINA, CEARAH-PERIFERIA, CASA, CENEDIC, NAP-PLAC, HABIS. **Pesquisa PROGEST - Procedimentos Inovadores para a Gestão da Produção Habitacional**. Pesquisa interrompida. São Paulo, 2003.

Sítios eletrônicos

<http://ambientearquitetura.com/>

<http://integraurbano.com.br/>

<http://www.peabirutca.org.br/>

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=223849>

<http://www.usina-ctah.org.br/>