

COLEÇÃO HABITARE

10.

Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo

Luciana de Oliveira Royer

Apresentação

Este texto faz parte do Projeto Rede Habitat, rede nacional de pesquisa que procura avaliar e disseminar as experiências em habitação popular, custeada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Um dos principais objetivos dessa pesquisa é a sistematização, avaliação e posterior disseminação, em todo o país, de soluções habitacionais para a população de baixa renda, promovidas por agentes públicos ou privados, com ênfase na participação do usuário ou beneficiário final como agente do processo.

Este texto traz como estudo de caso dois empreendimentos desenvolvidos no âmbito do Programa Paulista de Mutirão, programa realizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, a CDHU. Para contextualizar o programa e proceder a uma melhor avaliação dos estudos de

caso levantados foi necessário um rápido histórico da estrutura institucional da empresa e dos projetos implementados por esta política habitacional no país, já que o desenvolvimento histórico, o contorno político e sua estruturação são ímpares no cenário nacional.

Desse modo, a primeira seção trata do desenvolvimento da autarquia de 1949 à maior empresa pública de habitação na América Latina, traçando um histórico da intervenção do governo do estado de São Paulo na área habitacional, iniciando a contextualização pela Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap autarquia), passando pela Companhia Estadual de Casas Populares (Cecap empresa) e pela Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (Codespaulo), para chegar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH) e à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Na segunda seção, detalhamos programas e projetos ditos “alternativos”, desenvolvidos no âmbito do governo estadual ou fomentados por ele, como os do Banco Nacional da Habitação (BNH), o Programa Municipal de Habitação (PMH), na gestão Montoro, e os ditos autogestionários, como o Programa Mutirão da União dos Movimentos de Moradia (UMM) e o Programa Paulista de Mutirão (PPM).

A terceira seção apresenta o estudo de caso propriamente dito, os empreendimentos do PPM. Para isso, foi conduzida uma pesquisa de campo tanto aos mutirões quanto à própria Companhia.

Os projetos arquitetônicos, a implantação dos conjuntos, bem como fotografias e outras imagens

dos conjuntos objeto do estudo de caso compõem um material iconográfico independente deste relatório e integram o acervo da Rede Habitat.

Metodologia

A pesquisa de campo envolveu a coleta de dados na CDHU e em dois mutirões, realizados no âmbito do Programa Paulista de Mutirões, a saber, o conjunto Jaraguá A8 e o conjunto Vila Verde. Contou com o apoio decisivo dos pesquisadores Renata Rocha Gonçalves e Wagner Isaguirre do Amaral.

A coleta de dados primários e secundários sobre e da CDHU, permeada por entrevistas com seus técnicos, foi de crucial importância e potencializou a busca de textos e documentos que realmente expressassem o que fora digno de nota nessas entrevistas. Ao longo da pesquisa de campo, elas desempenharam um papel essencial. Por se tratar de programas e políticas muito recentes, seus agentes possuem, muitas vezes, se não uma visão crítica, ao menos uma breve análise do processo. Foram ouvidas assessorias técnicas, lideranças das associações, lideranças de movimentos e técnicos e dirigentes do CDHU. Assim, para além dos relatórios e documentos de gestão, essas entrevistas trouxeram a dimensão de cada um dos programas, ajudando no balizamento e redefinições de rumo da pesquisa. A análise e a avaliação do material coletado em campo obedeceram a critérios previamente listados.

Além da pesquisa de campo empreendida, tomou-se como base para o trabalho a dissertação de

mestrado defendida por Luciana de Oliveira Royer na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2003, cujo título expressa a relevância para este texto: Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

Autos, despachos e relatórios exarados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também forneceram material fundamental para compreender, principalmente, as recentíssimas mudanças pelas quais vem passando o programa de mutirão desenvolvido pelo estado.

A análise e a avaliação do material coletado em campo foram feitas segundo os critérios listados a seguir, definidos previamente à pesquisa de campo:

a. Famílias beneficiadas

Número de famílias beneficiadas pelo programa, sua origem e organização; faixa de renda e, após a entrega das unidades, permanência e rotatividade nos conjuntos.

b. Custos e prazos

Custo médio da unidade, composição do custo, valor do contrato e tempo de obra, e composição do financiamento.

c. Qualidade do espaço urbano

Área da gleba, área total e útil da unidade. Em

relação à tipologia, foram abordadas as características das unidades, do conjunto e do entorno.

d. Gestão e participação

O modo como ocorria a organização comunitária antes e depois da obra; sua participação em espaços institucionais como conselhos; orçamento participativo etc.; existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias, tal como cooperativas; participação dos beneficiários do processo no desenvolvimento do projeto, na gestão da obra e dos recursos.

Quanto à assessoria técnica, referimos sua contribuição na constituição do trabalho no mutirão e na organização comunitária da população; na formação de mão-de-obra; na discussão do projeto e na relação com o trabalho social.

1. De autarquia à maior empresa pública de habitação na América Latina: rápido histórico da intervenção do Governo do Estado de São Paulo na área habitacional

Na medida em que o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), montado em 1964, passou a não mais responder às necessidades habitacionais cada vez mais prementes¹, os gastos com a promoção de políticas para o setor foram gradativamente transferidos aos estados da Federação, movimento que se consolidou

¹Vários estudos se debruçaram sobre a crise do SFH. Ver, a esse respeito, ANDRADE (1976), ARRETICHE (1990), AZEVEDO (1988), BOLLAFI (1972), MARICATO (1987), SACHS (1999), VALLADARES (1982), entre outros.

com a Constituição de 1988 e com a maior autonomia financeira por ela conferida a estados e municípios.

No estado de São Paulo, o movimento de autonomização da política habitacional pode ser claramente observado no estudo da evolução da política pública nos anos 1980, em especial no desenvolvimento da companhia responsável pela execução de seus projetos – a CDHU.

Criada em 1949 como uma autarquia, a estrutura da administração indireta responsável pela política habitacional no estado passou por diversos processos de transformação até chegar ao atual estágio de desenvolvimento. Conforme demonstram os últimos balanços patrimoniais publicados e alardeiam os documentos oficiais, a CDHU é hoje uma das maiores companhias habitacionais do mundo, com orçamento maior do que o de muitos estados e municípios brasileiros.

De agente do Sistema Financeiro da Habitação / Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH) à moderna empresa pública gerida com receitas próprias do estado de São Paulo, a evolução institucional da CDHU explicita os movimentos de centralização e descentralização das políticas públicas no país.

A fase da empresa que caracteriza o início da intervenção do Estado em habitação compreende o período que vai de 1949, quando se criou uma primeira estrutura institucional descentralizada da ques-

ção, até o período chamado de Nova República, cujo marco inicial nos estados foi a eleição direta para governador, em 1982.

1.1. Cecap autarquia

O primeiro órgão destinado à questão habitacional foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap). Bonduki mostra como o governador Ademar de Barros “pretendia ele próprio promover empreendimentos habitacionais, tendo para isso criado a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap) em 1949”². Com o desenvolvimento urbano, aumentava a demanda por habitação e, conseqüentemente, a pressão por soluções sobre o governo paulista, o qual, como se depreende da afirmação de Bonduki, tentava promover políticas e programas habitacionais independentes da política nacional. Da forma como foi instituída em 1949, a Cecap funcionava como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Criada pela Lei 483, de 10/10/1949, somente foi regulamentada por decreto em 28/2/1964. A fragilidade das finanças públicas estaduais, além da inexistência de um sistema nacional de transferência de recursos vinculados à habitação e da indefinição quanto ao aporte de recursos vão fazer que a Cecap exista apenas nominalmente até 1964.

Regulamentada em 1964, cabia à Cecap, à época, apenas a função de agente promotor no sistema SFH/BNH, exercendo a Caixa Econômica do Estado

²BONDUKI (1998, p. 122).

de São Paulo (Ceesp) a função de agente financeiro no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Nesse período, a Cecap funcionava de acordo com a lógica centralizada do SFH.

1.2. Cecap empresa

Em 1967, foram entregues as primeiras unidades da autarquia, sob a égide do SFH. Em 1975, a Lei 905 transformou a Cecap de autarquia em sociedade por ações, sob o nome de Companhia Estadual de Casas Populares, também Cecap³. Seguindo tendência preponderante durante toda a década de 1970, o governo do estado de São Paulo instituiu diversas sociedades de economia mista e empresas públicas, utilizando instrumentos típicos do Direito Privado para modernizar a administração indireta. Convertida em sociedade de economia mista, a companhia passava a ter diretoria profissionalizada, conselho de administração e conselho fiscal, contabilidade própria, corpo de funcionários sob sua responsabilidade, e, principalmente, a ter a possibilidade de celebrar contratos, escapando dos rígidos controles do Direito Público.

Depois da mudança para sociedade por ações, a Cecap passou de agente promotor do SFH para agente

financeiro e promotor do sistema, operando dentro do Plano Nacional da Habitação Popular (Planhap), com recursos do BNH, a partir do disposto em lei que autorizava o Poder Executivo “a adotar as providências necessárias à participação do estado no Planhap”⁴.

Entre 1972 e 1980, a Cecap produziu 13.965 moradias, sendo 4.680 no famoso conjunto Zezinho Magalhães, construído em Guarulhos, que marcou decisivamente a construção de conjuntos habitacionais. As demais unidades foram produzidas no interior do estado.

1.3. Codespaulo

Em janeiro de 1981, a mesma sociedade por ações mudou o nome para Codespaulo⁵, abrangendo outras funções, como promover a desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano em São Paulo. Também se pensou na participação do governo estadual, através da Codespaulo, na implantação do programa Promorar. Após pesquisa em 96 municípios paulistas, a meta traçada foi a construção de 12.380 unidades em 25 deles. Os investimentos e contratações feitos pelo programa originaram dívidas que o governo seguinte herdou, conforme se verá adiante.

³Artigo 12 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares (Cecap), com o objetivo de executar e operar os serviços voltados aos planos habitacionais de interesse do estado e do Plano Nacional de Habitação, com sede e foro na capital (Lei 905/75).

⁴Artigo 2.º - O Planhap será desenvolvido no estado, através de programas plurianuais periodicamente atualizados, e os respectivos projetos contemplarão a concessão de financiamentos, segundo as normas do Sistema Financeiro da Habitação Popular, para a aquisição de lotes urbanizados ou de habitações terminadas, assim como para a melhoria ou ampliação de unidades habitacionais (Lei 905/75).

⁵O então governador “biônico” Paulo Maluf mudou o nome da empresa para que em mais um dos órgãos públicos figurasse o seu nome, “Paulo”.

Coincidente com a crise do SFH/BNH, essa é a época da transformação institucional do órgão responsável pela política habitacional no estado de São Paulo de estrutura inoperante em sociedade de economia mista, agente de promoção das políticas do Sistema Financeiro da Habitação. A importância do período é manifesta, apesar da escassez de estudos e de fontes bibliográficas sobre o tema, por conta da constituição do que seriam as bases da companhia.

Surgida como movimento de descentralização do setor, a gestão da companhia estadual de promoção de políticas habitacionais vai ocorrer, portanto, no bojo do desenvolvimento do SFH/BNH, cuja marca era a excessiva centralização. E, atuando como agente do sistema nacional de articulação nesse âmbito, a CDHU trará, em suas raízes, as principais características dos atores envolvidos naquela experiência, advindo desse período os marcos estruturais que a alicerçam até hoje.

1.4. CDH

O momento político, de abertura do regime após quase 30 anos de autoritarismo e repressão das demandas, bem como de pressões sociais de movimentos organizados que começavam a emergir após anos de represamento, impeliu a companhia a mudar seu perfil de atuação. A organização dos movimentos e a demanda crescente por moradias vão erigir a questão à esfera dos direitos que devem ser univer-

salmente assegurados por um governo que se pretenda democrático. Os documentos do período deixam bem clara a inflexão por que passa a companhia: a necessidade de correção dos equívocos do SFH/BNH será a tônica das políticas no início dos anos 1980.

Após o primeiro ano de governo Montoro, 1983 - o primeiro de gestão democrática após a experiência autoritária -, a enorme inadimplência da antiga companhia com o governo federal (com unidades construídas pelo financiamento habitacional do BNH e dívidas não saldadas no período acumulado) mostrou a necessidade de uma reformulação interna, destinada a estabelecer uma nova organização administrativa, com a contratação de novos técnicos e a valorização dos que já atuavam. A empresa foi transformada, em março de 1984, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH). O documento que contém o balanço dos quatro anos de governo Montoro aponta a importância dessa reestruturação, principalmente no momento em que se encontrava o país: "necessidade e possibilidade histórica de construir novas instituições públicas que simbolizassem e *agilizassem a implementação efetiva* dos compromissos políticos assumidos durante o período de oposição aos governos estaduais do autoritarismo"⁶ (grifo nosso).

Assim, em março de 1984, a Codespaulo tornou-se a Companhia de Desenvolvimento Habita-

⁶Parte da entrevista concedida por Pedro Paulo M. Branco à pesquisadora em 16 de outubro de 2000, por ocasião da pesquisa para a dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2003.

cional (CDH). Propunha-se uma empresa voltada exclusivamente para o enfrentamento da questão de moradia para os setores de menor renda, com modelo institucional próprio de articulação das ações. Nesse sentido, os conceitos determinantes do novo modelo são as demandas por participação e descentralização, e a mobilização de municípios como parceiros básicos da ação.

Até então, como já se salientou, a Codespaulo operava com transferência de recursos federais. Com a crise do sistema, somada à indisposição da convivência do regime democrático nos estados com o autoritarismo central, não era mais possível depender de aportes de recursos federais para o enfrentamento da questão. Conforme ressalta um documento interno da companhia,

a capacidade de investimento do poder público, comprometida, culminou com o bloqueio total dos investimentos do SFH, através das resoluções do Banco Central que proibiram qualquer instituição financeira do país de realizar operações de empréstimo com organismos que contassem com a participação dos poderes federal, estadual e municipal⁷.

A nova proposta da companhia era então operar com recursos do próprio tesouro estadual, de origem orçamentária. São Paulo, no entanto, não dispunha de nenhum mecanismo que permitisse segre-

gar recursos da arrecadação para financiar políticas públicas de habitação, nem receitas disponíveis que permitissem a inclusão de despesas de maior vulto no seu orçamento geral.

O relatório governamental sobre a política habitacional, de 1983 a 1986, enfatiza a necessidade de uma “ação sistemática do poder público” para o desenvolvimento de uma política que realmente atendesse a população de baixa renda, de um a três salários mínimos. A partir de um diagnóstico das condições do setor, quando da eleição de 1982, Montoro propunha pressionar o governo federal por mudanças nas regras de financiamento imobiliário, procurando, o que foi importante e de certo modo inovador na época, “direcionar o uso do solo urbano e dos recursos federais do setor para projetos sociais”. Além disso, uma das bandeiras da administração era a descentralização administrativa, com o aumento do poder decisório de estados e municípios (Muylaert; Pinheiro, 2000, p. 32).

O período marcou, portanto, a construção de uma estrutura institucional para a promoção de programas e projetos pelo estado de São Paulo na área habitacional. O mais importante deles, que será mais bem detalhado na seção seguinte, é o Programa Municipal de Habitação (PMH). Baseado no mutirão e na autoconstrução, o programa foi desenvolvido em todo o estado de São Paulo, em parceria com os municípios.

⁷Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1987).

1.5. CDHU

Mas o grande salto de financiamento do setor e de destinação de recursos para a companhia se deu com a aprovação da Constituição de 1988 e com a nova legislação tributária do estado editada a partir de então. Com a Constituição, houve mudanças significativas na distribuição dos recursos tributários nas três esferas públicas (Federação, estados e municípios), com forte descentralização das fontes de tributos e do produto da arrecadação.

Garantida maior autonomia financeira aos estados na Constituição, houve condições para o aumento de recursos orçamentários para investimentos, seja pela elevação de alíquotas de impostos, seja pelo aumento da própria arrecadação anual de tributos.

No tocante à principal fonte de receita estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, a mudança foi ainda maior:

Do ponto de vista da capacidade de geração de receita, a alteração mais importante é, sem dúvida, a substituição do ICM pelo ICMS. O ICMS resulta da fusão das bases de seis impostos (...) As características gerais do ICMS são semelhantes às do ICM. No entanto, *os estados têm maior autonomia para a fixação de alíquotas aplicáveis às operações internas, que poderão ser seletivas, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.*⁸ (Grifo nosso)

Além da possibilidade de fixação de alíquotas, a incorporação do item “Serviços” ao antigo ICM tornou possível acréscimo significativo de receita “(...) para o conjunto dos estados, da ordem de 15% da receita do ICM. (...) Considerado o conjunto de impostos de competência dos estados, a arrecadação própria líquida crescerá, segundo as estimativas disponíveis, cerca de 11,5%”⁹.

Em razão do ambiente de reformas iniciado nos estados, em 1982, e da demanda crescente dos movimentos organizados, aqueles assumiram a “titularidade” de políticas públicas até então planejadas e executadas sob elevado grau de centralização. Assim com a habitação: se é fato que o movimento de reformas em São Paulo antecipou a responsabilidade do governo estadual pela implementação da política habitacional, não resta dúvida de que a autonomia financeira garantida pela Constituição de 1988 acelerou esse processo.

A instituição de um sistema estadual de financiamento e provisão habitacional passava por certas condições: desarticulação do sistema nacional; demandas organizadas de reivindicação sobre o governo estadual; paralisação da indústria da construção civil, em razão da fragmentação do modelo anterior e da crise fiscal do estado; autonomia financeira garantida pela Constituição; existência de estrutura administrativa estadual para financiamento e promoção

⁸Ver VARSANO (1989).

⁹Ibid.

da política habitacional. De um lado, a possibilidade de constituição de uma política autônoma, que garantisse ao governo o bônus de revitalizar o setor da construção e atender à demanda organizada por moradia; de outro, a pressão de movimentos de reivindicação populares e de empresários pela adoção de uma política própria para o setor.

Em resumo, estavam criadas as bases para a dinamização da política no estado: interesse político, uma fonte de recursos “volumosa” e estável para suportar as novas despesas e uma estrutura institucional consolidada, com capacidade técnica e organizacional. Segundo Arretche¹⁰ “a institucionalização de uma fonte vinculada de recursos é extremamente importante para a existência de um sistema habitacional; não menos importante é a consolidação de instituições especificamente voltadas para tal fim”. Havia recursos financeiros próprios e órgão estatal especializado na promoção e no financiamento de políticas habitacionais: enfim, São Paulo tinha a sua própria estrutura para o desenvolvimento de políticas do setor.

Dadas as condições gerais para a criação de um sistema habitacional em âmbito estadual, é importante destacar as ações do governo paulista no sentido de autonomizar sua política pública. O ponto mais importante foi a criação de um fundo público capaz

de suportar as despesas no setor. Constituído basicamente de recursos tributários, o fundo cumpria um duplo papel: garantia parte do orçamento estadual para a provisão de unidades para as famílias de menor renda e injetava recursos financeiros na construção civil, paralisada com a fragmentação do modelo SFH/BNH¹¹. De um lado, possibilitava a reprodução econômica de um setor altamente dependente de investimentos estatais; de outro, promovia políticas públicas de universalização de direitos, na linha da “Constituição cidadã” recém-promulgada.

A principal receita constitutiva desse fundo público foi o adicional do ICMS, vinculado a investimentos em moradia popular e instituído pela Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, com vigência a partir de 1990. De acordo com a lei, a receita resultante da elevação da alíquota em 1% seria destinada ao financiamento, pela Caixa Econômica do Estado, de programas habitacionais de interesse da população, desenvolvidos e executados pela CDHU. Além disso, era previsto, expressamente, o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda. Tal legislação foi renovada anualmente, com previsão de vinculação do adicional do imposto à provisão habitacional subsidiada¹².

¹⁰Ver ARRETCHÉ; RODRIGUEZ (1998).

¹¹Ibid.

¹²Em 1997, a justiça considerou que a vinculação da receita ao financiamento de políticas públicas específicas contrariava a Constituição. A partir de então, apesar da inexistência do dever legal, o governo do estado tem repassado o montante equivalente da quota desse adicional para investimentos habitacionais. De qualquer modo, cabe a ressalva de que desde 1998 não há mais previsão de vinculação financeira para o financiamento habitacional.

A entrada do governo Quéricia, em março de 1987, trouxe para a CDH a chamada “mudança de conceito” no enfrentamento do déficit habitacional. A política era a própria mudança de escala das intervenções e a maciça participação da iniciativa privada na execução dos programas e projetos.

Além de responder aos movimentos de reivindicação e de atacar o déficit habitacional, a “mudança de conceito” visava também oferecer instrumento de reação para o setor privado da construção civil. Por trás da ênfase dada à “forte mudança de escala de atuação da CDH” ou à “mudança radical de atitude do estado”, através da pomposa meta de 400 mil unidades habitacionais no quadriênio 1987/90, conforme consta de vários documentos e materiais publicitários da época, está o fomento à atividade do subsetor de edificações da indústria da construção civil, em crise pelo fim de financiamento estatal maciço em decorrência da extinção do BNH. É conhecido o famoso acordo celebrado entre o então governador Orestes Quéricia e o então presidente da Fiesp, Mário Amato, no sentido de aprovar legislação estadual que destinasse parcela dos recursos do novo ICMS para dinamizar a indústria da construção civil no estado de São Paulo.

A crise da indústria da construção com o desmantelamento do sistema SFH/BNH, em 1986, e a re-

ação estimulada pela vinculação do fundo público a obras do setor indicam que a CDHU, a partir de 1987, se estruturou para responder a esse mercado habitacional, influenciando decisivamente o modo de produção de unidades no estado. A forte vinculação entre os empresários da construção civil e os agentes públicos do Poder Executivo sinalizam uma “captura” da empresa e da política habitacional pelo setor privado, um avanço indiscriminado desse setor sobre o fundo público na área de moradia popular.

Os recursos que a partir de 1990 passaram a ser alocados na Companhia deram outro fôlego à produção de unidades habitacionais, com a implementação dos chamados programas de massa, executados em sua maior parte por meio da empreitada global¹³. Assim, no começo da década de 1990, a CDHU se tornaria grande agente de promoção da indústria da construção civil, conforme demonstra a evolução dos investimentos da empresa no período.

A tônica dominante foi a idéia de “mudar o conceito” da provisão pública de habitação. A empreitada global passa a ser o paradigma de produção, a construção de unidades habitacionais em massa. Como definiu o relatório de gestão do governo à época: “construir casas em massa é efetivamente uma das prioridades da administração Quéricia”¹⁴. E, numa clara tentativa de se

¹³Modo de produção no qual o estado, através da CDHU, licita toda a execução do empreendimento entre empresas de construção civil, dentro de procedimento padrão.

¹⁴Ver SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1991a).

diferenciar da gestão anterior, a Companhia teve seu nome alterado, acrescentando-se o desenvolvimento urbano à denominação da empresa.

O diagnóstico de que o déficit habitacional de São Paulo crescia de modo exponencial e que os governos anteriores tinham avançado pouco para sua erradicação indicava a necessidade de uma reestruturação profunda da empresa, que deveria se voltar ao enfrentamento do problema. Em 1988, quatro programas da CDHU estavam em andamento: o SH1, na Grande São Paulo; o SH2, no interior; o SH3, na Região Metropolitana. Além desses, havia o Programa Municipal de Habitação (PMH), que continuava em curso. A execução desses novos programas implicou mudanças organizacionais na Companhia, refletindo a referida “mudança de conceitos”. Às diretorias de Projetos e Obras, de Desenvolvimento de Produto e Financeiro-Administrativa, agregou-se a de Desenvolvimento Socioeconômico, separando-se a diretoria administrativa da financeira. Além disso, foram contratados estudos diagnósticos da empresa, com o objetivo principal de implantar controles financeiros.

As referidas mudanças estruturais e de “conceito” de política habitacional levaram a CDH, como empresa pública, a administrar, em 1988, o terceiro orçamento de investimentos entre as estatais paulistas, atrás apenas da Companhia Energética de São

Paulo (Cesp) e da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô). Segundo dados extraídos de relatórios internos da Companhia¹⁵ seu custeio já chegou a representar mais de 30% desse orçamento. Do lado dos investimentos, a preocupação com a produção em larga escala refletia-se na política de obtenção de recursos e nas formas de financiamento. Importa destacar, nesse ponto, que a redução dos custos globais da construção civil e os mecanismos e formas de diminuição do valor da terra urbana não eram a principal preocupação da empresa nessa mudança de conceito. A meta era a produção recorde de unidades, pouco importando a consecução de um preço ótimo por unidade produzida. Tal fato pode ser observado na execução dos principais programas da Companhia.

Refletindo essa mudança de conceito, o primeiro dos novos programas foi o chamado SH1, que consistia na construção de 20.000 unidades na Zona Leste da capital. A escolha se deu pelo fato de a região ser apontada, nos documentos internos da Companhia, como foco majoritário de tensão, com demandas da população por terra e recursos para a construção em mutirão. No entanto, a resposta estatal distanciava-se, e muito, da pretensão inicial dos cadastrados, optando-se pela empreitada global com resultados, do ponto de vista da eficiência, mais satisfatórios.

¹⁵Ibid.

O mutirão, desenvolvido no âmbito do PMH, no período Montoro, foi erradicado¹⁶. Segundo o próprio relatório de gestão do governo Quéricia,

ficou evidente que a contratação seria o caminho mais eficaz para se obter rapidamente os resultados qualitativos e quantitativos esperados. Principalmente, seria impossível levantar 20 mil casas na Zona Leste da capital pelo sistema de mutirão, com a urgência necessária para reduzir a tensão social oriunda das invasões. (...) Para dar o salto de 2 mil para 100 mil casas por ano (...) a empresa não poderia mais ser uma simples promotora de mutirões como antes. *Ela passou a ser uma gerenciadora de construtores, precisou se organizar para contratar projetistas, consultores, empresas de gerenciamento e empreiteiras em larga escala*¹⁷. (Grifo nosso)

O princípio de intervenção do estado na questão habitacional estava claro: "(...) a ação governamental deve ser catalisadora da maior ação privada e sua intervenção direta deve limitar-se à superação da crise mais aguda. Assim, é necessário promover maior participação da iniciativa particular."¹⁸ A modalidade de execução preferida foi a empreitada global, na qual a CDHU contratava empresas da construção civil para o desenvolvimento de projetos. Além disso, recorreu-se também a uma modalidade de execução chamada subempreitada, utilizada principalmente em alguns empreendimentos no interior do Estado, em que a contratação das empreiteiras compete às prefeituras.

O padrão de qualidade também foi modificado:

¹⁶O documento também aborda o tom adotado nessa passagem de uma gestão a outra com referência à questão do mutirão, principalmente pelo então presidente da CDH, Adriano Branco: "a diretoria anterior da CDH, do governo passado, pretendia fazer casas basicamente por mutirão. Isso havia sido transmitido à população de forma enfática – foram montados esquemas de como se fazer mutirão, ensaios de mutirão e até psicodramas de mutirão. E, agora, como convencer a população de que não dava para erguer rapidamente 20 mil casas por mutirão?" O secretário dizia, até com bom humor, que na história da humanidade só há uma tentativa de mutirão nessas dimensões – a Torre de Babel, que, segundo a Bíblia, não deu certo. E complementa: "a secretaria, na verdade, não é contra a autoconstrução". Continua apresentando as dificuldades desse tipo de construção num projeto em grande escala: a terraplenagem não pode ser feita por mutirão, as empreiteiras fazem tudo simultaneamente, o tempo gasto na obra é maior, já que o pessoal de mutirão só trabalha aos sábados e domingos. "Não se pode comparar a qualidade do trabalho realizado por profissionais com o de leigos." Quanto ao argumento do custo, a resposta é clara: "No mutirão, o desperdício de material é muito grande. (...) Quantos sacos de cimento comprar? (...) Onde armazenar? Como saber se o lote (de cimento) vai ser consumido no tempo certo ou não? (...) Imagine-se a quantidade de carrinhos de mão, betoneiras, pás, enxadas, martelos, trenas, prumos. Como fazer o controle de tudo? (...) Quando se compram blocos de concreto, é claro que o fornecedor vai entregar tudo num lugar só. Como deslocar esses blocos para as casas, algumas vezes distantes quilômetros do local de depósito? (...) Tudo isso está bem presente nas análises dos prefeitos em cujas cidades estão sendo feitos mutirões, com o apoio do Estado." Para coroar, "mais um argumento que desaconselha o mutirão nessas circunstâncias é o custo". Refere-se o texto ao custo financeiro de uma obra que gastaria 10 meses e que em mutirão leva dois anos, acrescentando que "a experiência mostra que o custo do material sobe mais do que a variação das OTNs (...). O prejuízo no preço do material elimina qualquer vantagem que haveria na economia da mão-de-obra. (...) É duro botar isso na cabeça das pessoas, iludidas com as promessas de mutirão. Mas os técnicos da CDH andaram fazendo umas continhas que ajudam a entender por que seria complicado construir grandes conjuntos residenciais pelo processo artesanal (...), 100 mil unidades habitacionais por ano, como pretende o governo Quéricia. Só de alvenaria, vão ser 9 milhões de m² (...), a cobertura dessas 100 mil casas equivale a 4 milhões de m² de telhado. Daria para cobrir uma área igual à de dois parques do Ibirapuera." Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1988).

¹⁷SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1988, p. 26).

¹⁸Ibid., p. 27.

Era preciso fazer o dinheiro render mais, mudar o projeto de moradia. Baixar o custo. O padrão habitual da CDH era uma casa de 42 m², com laje revestida por dentro e por fora. O novo tipo de casa deve ter 35 m². Para ganhar no custo, o projeto diminuía acabamentos, tirava uma parede interna (quarto e sala conjugados), eliminava o forro e deixava o piso só no cimento¹⁹.

Como já ocorrera no modelo do SFH/BNH, o acesso às faixas de menor renda e a necessidade de fazer os escassos recursos “renderem mais” historicamente se concretizaram – entre outras formas – pelo rebaixamento do padrão de qualidade das habitações, em prejuízo dos futuros moradores, e não pela melhoria da produtividade da indústria da construção civil.

Se os dois primeiros anos do governo Quéricia (1987 e 1988) serviram para reestruturar a Companhia, com enfoque no setor produtivo da indústria da construção civil, a segunda metade do mandato foi de consolidação dessa política, continuada por seu sucessor.

Nos primeiros anos, os recursos advindos do ICMS viabilizam as metas de construção de empreendimentos que totalizam cerca de 200 mil unidades. O programa SH3, estruturado para atender à Região Metropolitana de São Paulo, atinge cifras espetaculares: a produção iniciada em 1990 permitiu a comer-

cialização de 36.702 unidades habitacionais em apenas um único ano, 1992.

O governo Fleury, que sucede o de Orestes Quéricia, consolidou modelo iniciado em 1987, de produção em massa e parceria com a iniciativa privada. No entanto, é importante observar uma inovação marcante: o programa de mutirão com autogestão, uma resposta às reivindicações do movimento por moradia, na época ascendente, a partir de importantes conquistas no âmbito municipal. A introdução do Programa Mutirão União dos Movimentos por Moradia (UMM) será tratado adiante, na seção 3.

2. Programas e projetos “alternativos” desenvolvidos no âmbito estadual

Como complemento do histórico da estrutura institucional da CDHU, os itens a seguir procurarão pontuar o desenvolvimento de programas e projetos ditos “alternativos” no âmbito do governo do estado de São Paulo. O histórico da estrutura institucional da Companhia não abrange o escopo dos programas por ela desenvolvidos. Se é verdadeiro que a compreensão dessa estrutura é fundamental para a compreensão da evolução dos programas e projetos “alternativos”, também é verdade que é necessária uma análise, ainda que incipiente, sobre o funcionamento dos principais programas de mutirão que são objeto

¹⁹Ibid., p. 30.

desse estudo e sobre o período durante o qual vêm sendo desenvolvidos pelo estado de São Paulo. Serão observados os programas alternativos do BNH, o Programa Municipal de Habitação, o Programa Mutirão UMM e o Programa Paulista de Mutirão.

2.1. Projetos alternativos BNH

Analisando a política e os programas habitacionais anteriores à administração Montoro, nota-se que,

do total de habitações construídas para a faixa de renda de até cinco salários mínimos, 1.230.919 foram edificadas através das Companhias Metropolitanas de Habitação (Cohabs); 171.570, pelo programa Promorar (dedicado à erradicação de subhabitações, como diz sua rubrica); e apenas 7.924 dentro do programa João-de-Barro, único dirigido ao estrato mais carente da população²⁰. (...) A política habitacional do governo de São Paulo procura alterar este quadro injusto através da *criação de esquemas alternativos que possibilitem uma forte atuação junto às camadas mais pobres*²¹. (Grifo nosso)

Convém ressaltar que o João-de-Barro foi um programa nacional de autoconstrução com linha de

financiamento própria do BNH, criado em 1984, depois da entrada de Montoro no governo e da criação da CDH²². Apesar da participação muito limitada, as avaliações das experiências do programa sempre exaltavam a satisfação do morador: por seu envolvimento em várias etapas do empreendimento; pela atenção ao lugar onde ele vai morar; pela rapidez com que a casa ficou pronta; pelos custos finais das prestações; pela integração com os vizinhos através da mútua ajuda, envolvendo empréstimos de materiais e ferramentas.

A necessidade de correção dos equívocos do SFH/BNH, já mencionada anteriormente, foi fundamental para a inflexão dada ao desenvolvimento de programas do gênero pelo governo do estado.

Tal inflexão leva a Companhia a buscar desenvolver outros programas, com novas soluções, como os que se atinham ao caráter “inovador” de uma ou outra técnica construtiva e à escala construtiva pretendida, e também alguns estudos para viabilização de programas de maior escala para baixa renda²³. O Programa Municipal de Habitação (PMH) é paradigmático da mudança na concepção da política habita-

²⁰Dados do SFH/BNH até fevereiro de 1986 (22 anos do sistema) mostram que foram construídos nesse período (22 anos), 4.450.898 unidades habitacionais; dessas, 1.907.844 através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou seja, para mutuários de renda maior do que 20 salários mínimos. Para os mutuários de renda entre 5 e 20 salários mínimos, havia 1.332.641 unidades, e para os de renda de 1 a 5 salários mínimos, 1.410.413 unidades, perfazendo 32% do total da carteira do BNH. Em termos de recursos, apenas 8% destinavam-se a atender às camadas mais pobres.

²¹Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986a).

²²Sobre os programas e linhas de financiamento à autoconstrução e mutirão do sistema SFH/BNH, ver, entre outros, SACHS (1999)

²³Há vários trabalhos desse tipo no Centro de Documentação Técnica (CDT) da CDHU. Entre eles ARNUS; ARAÚJO; BATISTUZZO (1987?).

cional do início dos anos 1980. A tentativa de escapar das restrições do regime SFH/BNH e contemplar as demandas dos novos atores da política nacional será sua marca constitutiva, e suas conseqüências terão repercussão decisiva nos rumos da Companhia.

2.2. Programa Municipal de Habitação – PMH

Para atender às camadas mais pobres, o governo do estado de São Paulo instituiu o Programa Municipal de Habitação, iniciado em 1984, um dos primeiros programas habitacionais que teve o mutirão como pressuposto. “Ele representa uma nova filosofia de política habitacional, que encara a moradia popular com um serviço público, prestado por (...) técnicos do estado”²⁴, sugere o documento, com uma conotação bem diferenciada da que pretendiam alguns movimentos populares. Visava “contribuir para a solução do problema da habitação popular através da ação integrada de estado, municípios e comunidades”²⁵.

Em 1984, o programa foi formatado e iniciou-se sua implantação. Em 1985, a proposta foi consolidada, e em 1986 as obras estavam em execução em 102 municípios conveniados.

O funcionamento do PMH deu-se a partir dos princípios de descentralização e participação. A descentralização preconizada dizia respeito à participa-

ção da prefeitura em sua execução, o que foi formulado na época como uma “parceria” entre estado e municípios. Para ingresso no programa, o município deveria dispor do terreno no qual seriam feitas as casas, da assistência técnica para seleção dos futuros mutuários e de engenheiros e mestres-de-obra. Através da CDH, o estado forneceria o projeto e a assistência técnica necessária para a construção, financiando também o material. Nessa “parceria”, a população contribuiria com a mão-de-obra, pondo em vigência a participação, um dos “princípios básicos” do governo. Segundo o documento, “assim, o PMH está consolidando em São Paulo os históricos e tradicionais sistemas de autoconstrução, de auto-ajuda e, sobretudo, de mutirão”²⁶.

O argumento da redução do custo foi uma das bases técnicas do programa. De fato, porque vários custos não incidiam no financiamento, houve reduções de até um quarto dos valores praticados pelo BNH para a mesma faixa de renda, de um a três salários mínimos (alguns convênios do PMH chegaram a 115 OTNs por unidade, contra 600 OTNs para construção do mesmo padrão pelo BNH). Cabia ao mutuário final, de fato, apenas o custo do material de construção. O custo financeiro era absorvido pelo estado, com recursos do orçamento. À CDH cabiam os custos de projeto e de assistência técnica e, por

²⁴SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986a, p. 8).

²⁵Ibid.

²⁶Ibid., p. 9.

fim, às prefeituras, a doação de terrenos, a execução das obras de infra-estrutura e a supervisão.

É interessante notar que o programa deveria começar pelas prefeituras; ou seja, elas é que deveriam demonstrar interesse, solicitando a celebração de convênios. O documento também enfatiza algumas etapas do empreendimento, como as reuniões de projeto, cuja importância é ressaltada, pois era fundamental que “a futura casa corresponda aos desejos e necessidades dos moradores (para) despertar nas populações o sentimento comunitário, vital na fase de construção”²⁷. É importante perceber que nesse programa, um dos primeiros estaduais, o discurso “comunitário” já se faz presente, ainda que relativo apenas à fase da construção.

O documento é claro quando afirma que “o sistema de mutirão é caracterizado pela co-gestão: os mutirantes participam de todas as decisões – suas opiniões e disponibilidades de tempo são levadas em consideração – em vez de simplesmente se limitarem a cumprir ordens”²⁸. A definição do sistema como sendo de co-gestão e a definição dessa mesma co-gestão trazem outros questionamentos. Um dos documentos

sobre o PMH apresenta, como um avanço, o cuidado de “levar a opinião da população em consideração”. Anacronismos à parte, a consideração da “opinião da população”, vindo do primeiro governo de um estado eleito diretamente depois do período de ditadura, foi um avanço, ao menos no discurso. A questão pedagógica de transformar o futuro morador em agente do processo e não considerá-lo apenas membro da fila do déficit habitacional²⁹ deveria influir de maneira decisiva no desenho do programa.

Mas, de fato, em quase todos os documentos relativos ao PMH, maior ênfase é dada à descentralização administrativa, mostrando que essa era a grande preocupação do governo. Desde o esquema de liberação de recursos (“montado para assegurar às prefeituras a posse integral do dinheiro nas fases que precedem o início das obras”³⁰) até a participação em sua gestão, o programa objetivava garantir maior descentralização. “Ao deslocar o centro decisório, a execução do PMH destacou o papel das prefeituras, promovendo na prática a desejada municipalização da execução de políticas que buscam resolver problemas nascidos nos municípios”³¹. Talvez, historicamente, esse fosse o eixo do programa, o caráter

²⁷Ibid.

²⁸Ibid., p. 16.

²⁹Expressão utilizada por Pedro Paulo M. Branco na entrevista concedida à pesquisadora.

³⁰SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986e, p. 14).

³¹Id., 1987.

de exemplaridade sugerido por Martoni Branco³², quando formula que o ponto central não era uma concepção de enfrentamento do déficit habitacional, enorme já àquela época, mas sim uma “concepção de exemplarização, no sentido de semear algumas iniciativas, ainda que em escala mínima, já que não havia condições institucionais para suportar financiamentos na escala que era necessária”³³.

Até o encerramento de todos os empreendimentos, ocorrido em 1993, o PMH comercializou 5.642 unidades habitacionais, sendo 218 na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista e 5.424 no interior do estado. Atendeu ao todo a 94 municípios, com custos variados.

As avaliações do programa, tanto internas quanto externas, apontam falhas em sua execução em cidades do interior paulista e fornecem informações importantes sobre o conhecimento acumulado na Companhia sobre o gerenciamento de programas habitacionais sob a forma de mutirão³⁴.

Na história da Companhia, portanto, o PMH se apresenta como uma tentativa de atingir as faixas até três salários mínimos. Quanto à escala, o volume necessário para “acabar com o déficit habitacional quantitativo” só ocorreria a partir de 1989, com a aprovação da Lei 6.556, que elevou em 1% a alíquota do ICMS, vin-

culando a receita tributária do estado ao financiamento de programas habitacionais de interesse social.

O marco mais importante da CDH talvez tenha sido a construção, ou permanência em outras bases, de uma estrutura institucional que manteve a atuação estatal em um período de crise do sistema federal, este sim responsável pela provisão habitacional do país. Por conta de todo tipo de bloqueio de verbas, o estado foi também pressionado a dar respostas efetivas, financiando habitação com recursos do tesouro. A presença do governo estadual promovendo, diretamente com seus recursos, um programa habitacional do tipo do PMH também sinalizava a mudança pela qual passava o país.

2.3. Programa Mutirão UMM

Outra marca da fase de consolidação da CDHU foi a introdução do Programa Mutirão União dos Movimentos por Moradia (UMM), bem distinto do programa típico que vinha sendo desenvolvido na Companhia em fins da década de 1980. Nascido de uma reivindicação dos movimentos organizados de luta por moradia, o referido UMM desenvolveu-se com associações comunitárias, na forma de mutirão.

É necessário, ainda que de maneira incipiente, contextualizar a atuação da União dos Movimentos

³²Expressão utilizada por Pedro Paulo M. Branco na entrevista concedida à pesquisadora.

³³Parte de entrevista de Pedro Paulo M. Branco concedida à pesquisadora.

³⁴Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional (1986c).

por Moradia no âmbito estadual. Durante os anos 1980, a luta desses movimentos para que leis e financiamentos fossem aprovados demonstra todo um processo anterior de organização na defesa do mutirão com autogestão³⁵. Formada entre 1986 e 1987, a UMM tinha força e representatividade suficientes para pressionar o estado no sentido de reivindicar, em sua companhia habitacional, um programa semelhante ao que estava sendo conduzido na esfera municipal a partir da gestão Erundina, de 1989 a 1992. Por congregar vários movimentos e associações de luta por moradia de toda a cidade, a União, como sujeito social, tinha legitimidade para representar os movimentos e ser importante interlocutor com o governo do estado³⁶. Assim, por meio da pressão organizada da União, foi constituído o primeiro programa de mutirão chamado autogestionário, o Programa Mutirão UMM. Na visão de lideranças do movimento, o depoimento de Gutemberg Souza, do Fórum dos Mutirões, entidade municipal, pontua a questão:

Porque a luta exige questionamento direto, quem questionava o CDHU eram os movimentos sociais, o movimento popular de moradia. E existe aquela relação muito pretensiosa dos técnicos de dizer que não, é sem movimento, (...) nós sabemos (...) aquela idéia do saber técnico, enquanto o povo não sabe o que quer, nós que temos que dizer para eles.

O Programa Mutirão UMM tem como data-marco o compromisso do governador Fleury, firmado em ata de reunião de agosto de 1991. A primeira ata previa a construção de 3.040 unidades com a gestão de associações comunitárias, sendo 960 unidades em terrenos do patrimônio da CDHU, 960 em terrenos doados pela prefeitura de São Paulo, 160 em terrenos das associações hipotecados à Companhia, 960 em terrenos doados por outras prefeituras da Região Metropolitana.

Anteriormente, nas gestões Montoro e Quéricia, a CDHU já havia estabelecido compromisso com os movimentos que deram origem à UMM, em particular com os sem-terra da Zona Leste. Em função das ocupações, a CDHU passou a privilegiar a formação de estoques de terrenos, visando atender a demanda crescente. Como exemplos de ações influenciadas pela pressão dos movimentos, sobressaem a desapropriação da Fazenda da Juta, localizada na periferia de São Paulo, na divisa com o município de Mauá, e o programa em empreitada global SH1. Na Fazenda da Juta, o movimento foi atendido com a destinação de lotes urbanizados nos quais os beneficiários passaram a empreender obras em mutirão.

O programa teve inúmeras dificuldades de operacionalização, conforme afirmam Rodrigues e Pessina (1997), já que era

³⁵Há inúmeras dissertações e teses que tratam do tema. ARANTES (2002), BISILLIAT-GARDET (1990), BONDUKI (1986), CARDOSO (1993), COMARÚ (1998), FELIPE (1997), GOHN (1991), RONCONI (1990; 1995), SILVA (1994).

³⁶Entrevista concedida pela professora doutora Rosângela Dias Oliveira Paz à pesquisadora, em outubro de 2000, por ocasião da pesquisa para a dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2003.

excepcionalizado, onde até seu nome “Programa Mutirão UMM” denotava tal caráter na política habitacional daquele governo (...) sempre com muitos problemas e resistência por parte da CDHU, que tratava o programa dentro de sua ordem interna com a mesma lógica das empreiteiras ³⁷.

A construção de conjuntos habitacionais em mutirão na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com repasse de recursos diretamente às associações comunitárias cadastradas na CDHU, que faziam a autogestão do empreendimento, previa o repasse para material de construção, mão-de-obra especializada (parcial), projetos, administração de obra e canteiro. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU, das prefeituras ou das próprias associações, e a infra-estrutura caberia à CDHU ou às associações, com apoio das prefeituras. Quando o terreno fosse de propriedade da CDHU e a infra-estrutura, realizada por ela, seus custos seriam financiados à população da mesma forma que os valores anteriormente repassados. As associações responsabilizavam-se pela administração das obras e eram obrigadas a contratar assessoria técnica. A tipologia adotada pela maioria das associações comunitárias na RMSP era o edifício de quatro a cinco pavimentos, com área útil máxima de 54 m²/unidade e valor médio de 1.260 UPFs para a construção.

O Programa Mutirão com a União dos Movimentos por Moradia (UMM)³⁸, descrito no item 3

deste capítulo, com autogestão detalhada na forma e conteúdo, recebeu muita influência das experiências realizadas na Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no mesmo período, provocando o interesse de outros agentes, como a própria Caixa Econômica Federal, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo do Campo e Diadema.

Cabe observar que, na prefeitura de São Paulo, a questão da autogestão assumia o papel central da política habitacional, implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (por exemplo, alimentação e apoio à organização de creches).

Segundo o documento de avaliação,

o programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:

- a. indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias beneficiadas;
- b. contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento;
- c. livre escolha pela população do projeto arquitetônico;
- d. construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais.

³⁷Ibid.

³⁸SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Regulamento do Convênio UMM - Mutirão. São Paulo: CDHU, 1992a.

2.4. Programa Paulista de Mutirão

No início do governo Covas, em 1995, documentos internos da CDHU apresentavam o Programa Mutirão UMM com 3.554 unidades habitacionais contratadas a um custo médio de R\$ 11.713,76, o que gerava uma despesa de 10% da receita da CDHU relativa aos recursos provenientes do ICMS. Nesses documentos, são reconhecidas as potencialidades do programa e está consignado que o mutirão conseguia atingir 54 m² de área útil, enquanto o chamado padrão CDHU atingia 51 m²; a isso se somam menores custos de produção (sempre em média): R\$ 216,00/m² no mutirão e R\$ 334,00/m² na empreitada global.

Assim, reconhecidas as potencialidades, apesar de apontados diversos entraves à sua continuação, foi desenhado e inaugurado ainda em 1995 o Programa Paulista de Mutirão, que procurava diferenciar-se da gestão anterior e imprimir a marca do governador à sua formulação. A prioridade que o governo Covas confere em seus pronunciamentos às alternativas de mutirão e auto-ajuda, “baseado no estímulo à organização da população, bem como à redução dos custos e prazos de produção”, no entanto, contrasta com a expressão numérica reduzida de unidades concluídas (não mais de 6%).

Incidem no valor do financiamento das unidades habitacionais todos os recursos disponibilizados

pela CDHU, além de seus custos indiretos, ou seja, recursos repassados para edificação, projetos e administração de obras; custos de terrenos e obras de infra-estrutura realizadas pela CDHU; atividades técnicas e de fiscalização da Companhia, calculadas como 10% do total de custos diretos do empreendimento para despesas operacionais, mais 3% relativos ao Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras (Cafo).

Um dos motivos para as dificuldades apresentadas reside na “necessidade de significativa adaptação operacional da CDHU (...) e novas rotinas em todas as áreas técnicas”, como registra o documento que avalia o Programa Mutirão UMM³⁹.

O mesmo documento apresenta outros problemas que resultam nos ditos “limites de escala” do programa, dados principalmente pelo nível de organização prévia da população e pela falta de assessorias técnicas qualificadas em grau suficiente.

O Programa Mutirão UMM foi implantado na CDHU no mesmo momento em que a Prefeitura Municipal de São Paulo desenvolvia programas conceitualmente similares, e tal influência se fez presente incorporando vícios e virtudes desta experiência. O mesmo exemplo gerou o interesse de outros agentes, com a própria CAIXA, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo e Diadema. Cabe observar que na PMSP a

³⁹Ver, a esse respeito, SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (1995a).

questão da autogestão assumia um papel central na política habitacional adotada, implicando grande apoio e suporte institucional (alimentação, apoio à organização de creches). (...) O programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:

- indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias
- contratação de assessorias técnicas
- livre escolha pela população do projeto arquitetônico
- construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais.

O documento ressalta que a experiência de condução de programas em mutirão foi acumulada pela Companhia através das prefeituras municipais, que forneciam acompanhamento técnico e social, e que o Programa Municipal de Habitação diferenciava-se fundamentalmente da proposta de mutirão com associações comunitárias.

Os primeiros contratos foram feitos só em junho de 1992, decorrentes da permanente adaptação das partes ao programa. A dificuldade no primeiro re-

passe foi o não preenchimento, pelas associações, das exigências técnicas dos programas. Outra dificuldade apontada foi a não-viabilização dos terrenos das prefeituras municipais. Em agosto de 1993, o secretário passou a uma repactuação do programa: desta vez, 6.022 unidades habitacionais em 30 empreendimentos⁴⁰.

Segundo o documento

é evidente o impacto do programa em relação à ocupação dos últimos remanescentes do patrimônio CDHU na Região Metropolitana de São Paulo (de alto custo e sujeitos a fortes pressões de demanda organizada e não-organizada). Treze por cento dos terrenos foram utilizados nas áreas indicadas. (...) Em termos de custos, trata-se de terrenos de alto valor, que assumem custo médio unitário de R\$ 4.800.

Assim, o programa apresenta “limites de escala pelas seguintes condicionantes: nível de organização prévia da população e necessário apoio de assessorias”.

No documento Regulamento de Registro das Associações Comunitárias, na primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias (Programa Mutirão UMM), há a seguinte definição de objeto:

⁴⁰Ibid.

Capítulo II – Do Objeto

2.1 Este regulamento destina-se ao registro de associações comunitárias interessadas em participar da primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias de produção de habitação de interesse social por autogestão, a ser promovido pela CDHU na RMSP.

Para a Companhia, os pressupostos “que remeteriam ao conceito de autogestão” são, pois, a participação mais ativa do movimento na escolha de quem será beneficiado, o fato de contar com uma assessoria técnica própria e ganho de escala inerente ao próprio método construtivo e o modo de gerenciamento da obra⁴¹.

O que se percebe, nessa primeira abordagem, é uma miscelânea de conceitos: autogestão, gestão dos recursos e organização dos trabalhos no canteiro. Quando se pretende comparar o Programa Mutirão com os da Empreitada Global, argumenta-se que a comparação deve ser relativizada; um dos aspectos é que o programa apresenta limites evidentes de escala, motivados principalmente pelos “princípios da autogestão: população organizada e capacitada para conduzir e gerenciar obras e recursos”. A autogestão, assim, é compreendida como a “do empreendimento”⁴².

Além da dificuldade de adaptação da estrutura da CDHU ao novo formato da autoconstrução, outros óbices avultavam, como a informalidade das associações de moradores, que não preenchiam as mínimas condições técnicas exigidas pelo programa, e a dificuldade das prefeituras municipais em disponibilizar terrenos para as construções.

Mais uma dificuldade, essa de ordem econômica, era o limite de escala dos empreendimentos participativos ou autogestionários. Em entrevistas com técnicos da CDHU, a questão da redução dos custos pelo volume de unidades produzidas foi muito destacada. Além de refletir um problema que de fato tais empreendimentos enfrentam, os limites de escala constituem o principal argumento dos detratores da experiência.

Em texto sobre os convênios de mutirão, Evania Rodriguez, coordenadora da UMM até 2002, também trata do financiamento:

De modo geral, podemos dizer que a CDHU limita o exercício da autogestão, assumindo para si responsabilidades e decisões que não lhe caberiam. Como exemplo, podemos citar a proibição da elaboração de projetos próprios pelas assessorias técnicas dos movimentos, alegando que estes teriam uma super-

⁴¹Mais adiante, no mesmo documento de avaliação, a CDHU afirma que “as associações e assessorias têm demonstrado dificuldade de adaptação às normas CDHU”. Ver, a esse respeito, *ibid.*

⁴²*Ibid.*

fície acima do compreendido por eles como habitação popular, custos muito elevados e que o acervo de projetos da Companhia seria suficiente para o programa (...) CDHU passa a influenciar diretamente as associações na escolha de assessoria técnica, projeto e processo construtivo, itens muito caros à concepção de autogestão. Entendemos que esses processos de escolha fazem parte dos princípios da autogestão. Esse processo se deu com mais intensidade a partir da introdução da tipologia VI22J⁴³, que utiliza estruturas pré-moldadas (...)

3. Estudo de caso: Programa Paulista de Mutirão

Para o estudo de caso do Programa Paulista de Mutirão foram escolhidos dois conjuntos habitacionais localizados na Zona Norte do município de São Paulo, na gleba denominada Jaraguá Voith: Jaraguá A8 e Jaraguá A2 (Residencial Vila Verde). Como se verá, os conjuntos apresentam diferenças significativas em relação à organização inicial das famílias, tipologia de projeto e organização, gestão e participação. Diferenças que nos possibilitam iniciar algumas reflexões e análises sobre o desenvolvimento do programa.

Ao longo da pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com moradores, representantes das

associações e técnicos da Companhia, cujo enfoque se baseou em critérios predefinidos, já descritos na metodologia deste relatório.

Além das entrevistas, foram coletados textos e documentos na CDHU e na UMM, como implantação e plantas dos conjuntos, contratos e ofícios, fornecendo dados que se somaram ao conteúdo da pesquisa. Projetos arquitetônicos e implantação, bem como fotografias e outras imagens dos conjuntos objeto do estudo de caso, compõem um material iconográfico independente deste relatório e integram o acervo da Rede Habitat.

Seguem abaixo os indicadores da pesquisa de campo, de acordo também com os itens a serem pesquisados, definidos previamente, quais sejam: (1) famílias beneficiadas, (2) custos e prazos, (3) qualidade do espaço urbano e (4) gestão e participação.

1. Famílias beneficiadas
 - a. Número de famílias beneficiadas
 - b. Renda
 - c. Permanência e rotatividade
2. Custos e prazos
 - a. Custo médio da unidade
 - b. Composição do custo
 - c. Valor do contrato
 - d. Tempo de obra

⁴³VI22J é o nome pelo qual é conhecida uma tipologia arquitetônica em "H", padrão da CDHU, que remete à tipologia padrão típica de conjuntos habitacionais, com quatro andares e acesso através de escadaria entre os blocos.

2.1 Composição do financiamento

- a. Material de construção relativo às edificações
- b. Remuneração da administração das obras e mão-de-obra especializada*
- c. Remuneração da assessoria técnica
- d. Canteiro de obras**

3. Qualidade do espaço urbano

3.1 Área

- a. Gleba
- b. Total da unidade
- c. Área útil da unidade

3.2 Tipologia

- a. Características das unidades
- b. Características do conjunto
- c. Características do entorno

4. Gestão e participação

4.1 Organização/participação

- a. Organização (antes/depois)
- b. Participação em espaços institucionais (conselhos, orçamento participativo etc.)
- c. Existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias (cooperativas etc.)

4.2 Participação dos beneficiários no processo:

- a. Projeto
- b. Gestão da obra
- c. Gestão dos recursos financeiros

4.3 Assessoria Técnica

- a. Contribuição na organização do trabalho no mutirão
- b. Contribuição na organização comunitária da população
- c. Formação de mão-de-obra
- d. Discussão de projeto
- e. Existência de trabalho social

Sistematização - estudo de caso

1. Famílias beneficiadas

| | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|------------------------------------|---|--|
| a. Número de famílias beneficiadas | 100 famílias oriundas da Zona Norte, da Zona Sul, Santana, Brasilândia, Itaberaba | 256 famílias oriundas da Zona Oeste da cidade (Movimento Sem-Terra Zona Oeste) |
| b. Renda | A renda declarada da população-alvo do programa é de 3 a 10 s.m. O comprometimento de renda gira em torno de 25%, segundo informações de técnicos da CDHU | |
| c. Permanência e rotatividade | Segundo entrevistas efetuadas, aproximadamente 10% de quem participou do mutirão vendeu ou alugou | Segundo entrevistas efetuadas, aproximadamente 4% de quem participou do mutirão vendeu ou alugou. Foi levantada a hipótese de que quem saiu foram os que davam "problema" no mutirão |

* nos contratos de mutirão geralmente se solicita que a associação seja constituída pelo grupo-alvo de famílias em 1,5 vez o número de unidades do empreendimento. Atualmente esse procedimento vem mudando e a CDHU tem exigido um suplente para cada titular.

2. Custos e prazos

| | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|--|---|---|
| a. Custo médio da unidade | Aproximadamente R\$ 27.000,00 *(...) o valor era uns R\$ 27 mil, depois ficou em uns R\$ 23 mil e pouco, talvez tenha ficado até mais caro que o sorteado (Empreitada Global)" | R\$ 27.189,29 (segundo planilha "Informativo para comercialização") |
| b. Composição do custo <i>* valores estimados, baseados nos empreendimentos em estudo e em planilhas de outros empreendimentos da mesma fase. A variação na composição é resultante principalmente do custo do terreno.</i> | <p>Custo direto da unidade (composto por terreno e obra) - aproximadamente 86%</p> <ul style="list-style-type: none"> - Custo do terreno (composto por aquisição/desapropriação, custos incidentes na infra-estrutura e/ou urbanização, custos de projeto e vigilância) - aproximadamente 35% - Custo da obra (composto por edificação, infra-estrutura e/ou urbanização, projeto, sondagem, terraplenagem e saldo) - aproximadamente 51% <p>Custo indireto (composto pelo custo de administração e fiscalização da obra, custo operacional da CDHU e despesa de cadastro) - aproximadamente 13%</p> <p>O valor a ser financiado é composto pelos custos direto e indireto da unidade, mais os juros incidentes na fase de construção</p> | |
| c. Valor do contrato | Valor do contrato original - R\$ 1.059.965,00, data-base: outubro de 1995 Aditado na 1a. O.I.S para R\$ 1.129.011,12, data-base: junho de 1996 (atualizado Fipe edificações) Valor final do contrato após aditamento - R\$ 1.242.158,61 | Valor do contrato original - R\$ 2.296.445,50 (assinado em 05/08/96) Valor final do contrato após aditamento (24/03/98) - R\$ 3.114.777,26 |
| d. Tempo de obra | 1a. O.I.S - julho de 1996 Término do prazo do contrato aditado - dezembro de 1998 aproximadamente 30 meses | 1a. O.I.S - agosto de 1996 Término da obra - março de 1999 aproximadamente 32 meses |

2.1 Composição do financiamento

| | Jaraguá A8 | | Residencial Vila Verde | |
|--|------------------|---------|------------------------|---------|
| a. Material de construção relativo às edificações | R\$ 780.728,00 | 73,66% | 1.853.231,52 | 80,71% |
| b. Remuneração da administração das obras e mão-de-obra especializada* | R\$ 194.401,00 | 18,34% | 259.498,34 | 11,29% |
| c. Remuneração da assessoria técnica | R\$ 58.508,00 | 5,52% | 126.304,50 | 5,50% |
| d. Canteiro de obras** | R\$ 26.328,00 | 2,48% | 57.411,14 | 2,50% |
| | R\$ 1.059.965,00 | 100,00% | 2.296.445,50*** | 100,00% |

* mestre-de-obras, almoxarife, comprador, contador, auxiliar de escritório, pedreiro(s), encanador(es), electricista(s), carpinteiro(s), armador(es) e pintor(es).

** controle tecnológico, ferramentas, locação e operação de equipamentos. "O custeio da execução das unidades habitacionais será feito com recursos oriundos da CDHU e repassados à associação, incluindo material de construção, mão-de-obra especializada, administração das obras, assessoria técnica e canteiro".

*** valor do contrato original assinado em 1996, antes do termo de aditamento de 1998.

3. Qualidade do espaço urbano

| 3.1 Área | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| a. Gleba | 6.331,57 m ² (lote único) | |
| b. Total da unidade | 42,54 m ² | 60,36 m ² |
| c. Área útil da unidade | 38,37 m ² | 46,93 m ² |

| 3.2 Tipologia | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|---------------------------------|--|---|
| a. Características das unidades | VI22J, tipologia padrão de estrutura em pré-moldado (paliteiro) com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, área de serviço | Projeto próprio, desenvolvido por assessoria técnica, com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, área de serviço. Estrutura feita em alvenaria armada, executada com blocos cerâmicos |
| b. Características do conjunto | Três blocos de 40, 40 e 20 Uhs | Oito apartamentos por bloco, totalizando 32 blocos |
| c. Características do entorno | Localizado em área do bairro de Jaraguá, provida de serviços e equipamentos comunitários e com boa infra-estrutura de transporte (ônibus e trem). A gleba, lote único, integra uma grande propriedade da CDHU, adquirida após uma ocupação do movimento, iniciada em 07/09/1996. Na gleba há empreendimentos de empreitada global e mutirões de diversas fases Os serviços das redes condominiais de drenagem, de água, de esgoto e de pavimentação do sistema viário e os de complementação da infra-estrutura, serviços para execução de hidrômetro, lixeira, rede de abastecimento de água pública e escada de acesso, foram realizados para toda a gleba, fases Jaraguá A2 (256 Uhs), A3 (96 Uhs), A5, A6, A7 (empreitada global), A8, A10 e A12 (168 Uhs). Também foi feito o paisagismo de toda a gleba, com inclusão de serviço de regularização de taludes e plantio de grama | |

* As obras de terraplenagem, guias, sarjetas e drenagem são de responsabilidade da CDHU, segundo contrato, e seu custo incidirá sobre o valor da unidade. As redes condominiais de água, esgoto e energia elétrica são executadas pela CDHU, e o custo incide sobre o valor da unidade. As redes extracondominiais de água, esgoto e energia elétrica são implantadas pelas respectivas concessionárias, mediante solicitação da CDHU.

4. Gestão e participação

| 4.1 Organização / participação | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|--|---|--|
| a. Organização (antes/depois) | Associação Sociedade União de Amigos de Itaberaba e Vilas Adjacentes Problemas de gestão e organização durante o andamento das obras contribuíram fortemente para a desmobilização da associação | Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste Residencial Vila Verde |
| b. Participação em espaços institucionais (conselhos, op. etc.) | Inexistente | Participação na União dos Movimentos por Moradia e em suas atividades A sede do movimento (partilhada com outras associações), na Barra-Funda, abrigava cursos com a participação de professores do Senai: de eletricitista, de pedreiro etc. |
| c. Existência de programas sociais públicos ou de iniciativas comunitárias (cooperativas etc.) | Inexistente | Junto com outras associações afiliadas à UMM, há formação de consultas com fornecedores para adquirir ganho de escala na compra de insumos para obras. Formação de central de compras com dois representantes de cada mutirão As famílias contribuíam com valores entre R\$ 3,00 e R\$ 10,00 para pequenos gastos que não estivessem previstos: passagem para reivindicações e mobilização das famílias |

| 4.2 Participação dos beneficiários no processo: | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|---|---|---|
| a. Projeto | Inexistente Projeto da CDHU, estrutura pré-moldada | Projeto próprio, desenvolvido pela assessoria técnica. Discussão do projeto com as famílias beneficiárias |
| b. Gestão da obra | Segundo as entrevistas, os moradores não concordavam com vários encaminhamentos na gestão da obra e não havia interlocução com a diretoria da associação. No final da obra, a associação saiu | Preparação conjunta da obra, junto com outras associações afiliadas à UMM, com visitas a outros mutirões. Os relatos das entrevistas apontam relativa estabilidade na condução das obras. A mudança da assessoria da fase do projeto para a fase da obra foi a mudança mais significativa apontada A coordenação era composta por 12 pessoas Foram executados por sistema de empreitada a fundação, a alvenaria estrutural e a parte elétrica. Existência de quatro ou cinco empreiteiras que tiveram de ser mudadas por problemas com a situação trabalhista dos funcionários O trabalho do mutirão foi organizado em 16 grupos de cerca de 15 pessoas cada (um coordenador por grupo). Cada grupo organizava um trabalho, além da infra-estrutura como creche e cozinha. Os trabalhos eram distribuídos em uma escala definida para o sábado e o domingo |
| c. Gestão dos recursos financeiros | Pendências relativas ao recolhimento do ISS da empreiteira contratada impedem a finalização do empreendimento com a CDHU. A Companhia orientou os moradores a montar uma nova associação para receber os 0,01% de recursos do contrato, que são o restante para a finalização. Há acusações por parte dos moradores de que engenheiro e mestre-de-obras contratados tinham parentesco com a antiga presidente da associação | O coordenador geral e o tesoureiro respondiam pela movimentação dos recursos, decidida em assembléia. |

| 4.3 Assessoria Técnica | Jaraguá A8 | Residencial Vila Verde |
|---|--|---|
| a. Contribuição na organização do trabalho no mutirão | Formação do Regulamento de Obras e acompanhamento técnico. | Planejamento e contribuição até o momento da ocupação. Acompanhamento técnico e auxílio na formação do Regulamento de Obras, do Regimento Interno e cronograma físico-financeiro. Organização das equipes de obra. Organização partilhada com outras obras de associações afiliadas à UMM, participação em assembleias da central de compras e reuniões de coordenação. |
| b. Contribuição na organização comunitária da população | Inexistente | Apoio na decisão dos critérios para escolha dos apartamentos. Acompanhamento das famílias com dificuldades. Auxílio à associação sobre a documentação. |
| c. Formação de mão-de-obra | Contratação de mão-de-obra mutirante | Contratação de mão-de-obra mutirante. Cursos de capacitação oferecidos no âmbito das atividades da UMM ('entidade-mãe' da Zona Oeste), em convênio com o Senai** |
| d. Discussão de projeto | Inexistente | Desenvolvido pela assessoria técnica inicialmente envolvida no empreendimento. A obra foi executada por outra assessoria, escolhida pela associação junto com a 'entidade-mãe' da Zona Oeste-UMM. Pequenas alterações de projeto foram discutidas entre mutirantes e a nova assessoria. |
| e. Existência de trabalho social | Apenas técnico social da CDHU | Existia técnico social da assessoria e da CDHU. Segundo a associação, havia conflito com o técnico da Companhia. |

* No contrato, elas figuram como empresa.

** Em ambos os conjuntos, a CDHU não organizou cursos de capacitação de mão-de-obra.

4. Considerações finais

As entrevistas com moradores e lideranças dos dois mutirões parecem não deixar dúvida quanto às vantagens de um projeto próprio e de um sistema construtivo diverso ao pré-moldado:

Nas palavras de uma das lideranças do movimento de moradia, que sintetiza a situação dos empreendimentos:

No PPM padrão, eles dizem que o sistema de pré-moldados na superestrutura (fundação, pilares, vigas e lajes) torna essa fase mais rápida. Porém, como o povo não foi organizado, todo o restante da obra acaba levando muito tempo para ser concluído. Além disso, é um método mais caro e de pior qualidade; a obra sai mais rápido, mas com isso também a qualidade cai. Ao invés de 58 m², com o pré-moldado são aproximadamente 40 m² e mais caros ⁴⁴.

⁴⁴Entrevista de Donizete, liderança da União dos Movimentos por Moradia, concedida aos pesquisadores em 10 de março de 2003, por ocasião da pesquisa Finep.

O valor de financiamento apropriado nos dois empreendimentos resultou muito próximo, por volta de R\$ 27.000,00, inclusos os custos diretos e indiretos. No entanto, após uma revisão forçada feita pela CDHU por conta dos questionamentos apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Ministério Público Estadual, o valor do mutirão com a estrutura pré-moldada caiu:

Assinamos duas vezes com eles, primeiro mais ou menos em 1999, depois foi revisto o preço das unidades, modificou-se o contrato, a gente já tinha pagado uns dois anos e começou a pagar de novo pelo outro contrato, o que diminuiu um pouco o preço do apartamento, foi para R\$ 23.000,00 ⁴⁵.

Ressalte-se que o custo final do mutirão Jaraguá A8 não foi disponibilizado para esta pesquisa, havendo ainda pendências na finalização do contrato, conforme apontado na tabela apresentada na sistematização do estudo de caso do mutirão Jaraguá A8.

No entanto, em um cálculo ainda estimado, os custos por metro quadrado da área total do Jaraguá A8 são muito maiores do que os do mutirão Vila Verde. Este apresenta um custo de R\$ 450,45/m², enquanto o custo de Jaraguá A8, considerando o valor de comercialização de R\$ 23.000,00, conforme a entrevista, chega a R\$ 540,67/m², ou seja, cerca de 20% maior. Se

a conta for feita com o valor estimado do financiamento, aproximadamente R\$ 27.000,00 computando-se custos diretos e indiretos, o metro quadrado sai a R\$ 634,70/m², quase 41% a mais. Além disso, os ganhos do Vila Verde são inequívocos: o projeto próprio congregou a associação em uma definição fundamental do empreendimento que se queria construir, a área útil do apartamento é quase 50% maior, a participação do beneficiário no acompanhamento da obra não se restringiu à vedação e finalização das unidades, podendo atravessar toda a obra.

É importante notar que a gestão do empreendimento faz a diferença no resultado final da obra. A comparação entre os dois mutirões localizados na mesma gleba mostra que naquele onde houve uma maior participação da população, o conjunto Vila Verde, desde o projeto do apartamento, passando pela gestão de todas as etapas da obra, foi observada uma qualidade espacial muito diversa em relação ao conjunto Jaraguá A8, no qual os mutirantes participaram apenas da finalização da obra. Essa participação não diz respeito somente à efetiva mão-de-obra na construção das unidades, mas também ao envolvimento e autogestão de todo o empreendimento, com o domínio da execução do conjunto. No mutirão Jaraguá A8, o que se nota é um desinteresse dos mutirantes e da própria diretoria da associação quanto ao andamento das obras.

⁴⁵Entrevista de D. Cida, moradora do conjunto Jaraguá A8, concedida aos pesquisadores Renata e Wagner em março de 2003, por ocasião da pesquisa Finep.

Deve-se atentar finalmente para o papel de uma associação atuante na condução de um processo como esse. Os problemas de gestão e organização enfrentados pela associação do mutirão Jaraguá A8 durante o andamento das obras contribuíram fortemente para sua desmobilização. Segundo as entrevistas, os moradores não concordavam com vários encaminhamentos na gestão da obra e não havia interlocução com a diretoria da associação. No final do projeto, restaram suspeitas de desvio de recursos pela diretoria da associação. A assessoria técnica, segundo as mesmas entrevistas realizadas, contribuiu apenas na elaboração do Regulamento de Obras e no acompanhamento técnico.

É importante ressaltar que a associação do mutirão Vila Verde participa, conjuntamente com outras associações, de uma organização que as congrega (União dos Movimentos por Moradia), resultando num notável ganho de qualidade na gestão do mutirão, inclusive na finalização das unidades. A sede da União (UMM), por exemplo, abrigava cursos com a participação de professores do Senai, destinados às associações afiliadas e voltados à formação de mão-de-obra especializada. Outro ganho foi a redução dos custos com material, decorrente da prática de consultas a fornecedores para adquirir ganho de escala na compra de insumos. A formação de central de compras com dois representantes de cada mutirão auxiliou na condução das obras.

A preparação conjunta, com visitas a outros mutirões, também auxiliou muito no processo de gestão do empreendimento Vila Verde. Os relatos das entrevistas destacam a relativa estabilidade na condução do mutirão, com a organização do trabalho em grupos, distribuídos em escala definida para o sábado e o domingo. Apesar de não ter sido a mesma desde o início, a assessoria técnica trabalhou no planejamento e contribuiu até o momento da ocupação.

Além da avaliação do estudo de caso, a análise de contratos de empreendimentos de diversas fases do Programa Paulista de Mutirão facilita a compreensão das mudanças pelas quais vem passando o programa e delinea com mais nitidez seus novos rumos. Em que pese algumas diferenças formais entre os contratos e a possibilidade de distinções em suas disposições, notam-se, em uma breve comparação, diversidades que indicam alterações significativas no desenho do programa⁴⁶.

Contratos como o do empreendimento Jaraguá A8, celebrados em 1996, segundo ano de vigência do PPM, especificam que as cópias dos projetos para as obras somente serão disponibilizadas “na medida da necessidade relativa à execução das obras. As solicitações de quaisquer elementos e respectivas entregas deverão ser devidamente comprovadas”. Por sua vez, contratos de mutirões que empreendiam projeto

⁴⁶Foram utilizados para essa breve comparação contratos dos empreendimentos Copromo, Jaraguá A8, Itaquera e Vila Verde.

próprio, como o Copromo⁴⁷, especificavam apenas o prazo para aprovação do projeto nos órgãos competentes. É patente a diferença na apreensão do objeto da obra. No primeiro caso, o projeto vai sendo apresentado conforme a sua execução, enquanto no segundo, por se tratar de projeto próprio, há um conhecimento prévio e integral do projeto a executar.

O texto contratual dos primeiros anos do PPM também traz como obrigação a entrega prévia do Regulamento de Obra, que trata da normatização das relações entre os beneficiários e a associação. No entanto, já no segundo ano do programa, surge a figura do Relatório do Planejamento de Obras: “Plano de desenvolvimento de obras, envolvendo estratégia de compra de materiais e de contratação de mão-de-obra especializada, apresentando a forma de viabilização do cronograma e autogestão completa, antes da obra.” Sabe-se que o correto manejo dos instrumentos de planejamento de uma obra – cronograma físico-financeiro, por exemplo – é fundamental para o êxito de sua execução, o que reforça o argumento do conhecimento completo do projeto, antes de seu início, tanto pela assessoria técnica quanto pela associação. Ressalte-se que no contrato do Jaraguá A8, como o projeto é da CDHU, o memorial descritivo, com a relação dos materiais a serem utilizados, a descrição do trabalho na obra e a planilha quantitativa

são fornecidos pela Companhia, ficando a associação e a assessoria fora dessas deliberações. Mas tanto a associação quanto a assessoria são obrigadas a apresentar então o cronograma físico-financeiro, o regulamento de obras e o relatório de planejamento de obras, que devem estar de acordo com as regras da Companhia, já que deverão ser aprovados antes do início das obras.

Outra mudança muito clara ocorre na diminuição do papel da assessoria técnica ao longo do programa. De agente interveniente,

encarregada do acompanhamento das obras, sendo a responsável técnica pelas mesmas para organização, orientação e acompanhamento do trabalho dos mutirantes em todas as etapas da construção; orientação e administração dos serviços de mão-de-obra especializada; realização do trabalho social no canteiro; (...); responsabilidade e atestado, por engenheiro ou arquiteto, da documentação integrante da Prestação de Contas da Associação.

conforme constava de contratos celebrados no início do programa, a assessoria nem mais figura como parte no contrato. A cláusula sétima do contrato, assinado em 2002 com a Associação Habitar Vida Nova, de Presidente Prudente, apresenta como partes apenas a associação e a CDHU, cabendo à ‘empresa’ de as-

⁴⁷O Copromo, cujo nome remete à associação de moradores que o construiu, Cooperativa Pró-Moradia de Osasco, é um conjunto habitacional de 540 unidades, constante da segunda fase do Programa Paulista de Mutirão, localizado em Osasco, na Grande São Paulo. Por ter sido um dos primeiros mutirões da segunda fase que ainda contava com projeto próprio e por constar em várias propagandas do governo do estado, é muito citado e visitado por associações de moradores.

essoria a responsabilidade técnica pelas atividades desenvolvidas pelos mutirantes “necessárias à execução das obras de implantação do empreendimento (...), obedecendo aos parâmetros mínimos fixados pela CDHU”.

A mesma cláusula sétima apresenta ainda outra mudança muito significativa: entra no funcionamento da própria associação ao determinar como sua primeira atribuição a eleição e a posse de comissões de obras, nominadas, indicando inclusive o número de componentes que deverão ser adotados. O item 7.1 apresenta as comissões “de compras de materiais e serviços”, de “prevenção de acidentes” e de “prestação de contas”. Só é liberada a emissão da Ordem de Início de Serviços se for comprovada a criação dessas comissões.

Essa drástica mudança pode ser também compreendida após os questionamentos sofridos pelo programa desde 1997, culminando com a saída do então presidente da CDHU, Goro Hama, amigo pessoal do governador Mário Covas, em 2000. Há indícios de desvio de verba feito através do Programa Mutirão para uma construtora que financiou a campanha eleitoral do governador do estado ⁴⁸.

Os questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não tratam somente de irregularidades cometidas pela CDHU, mas vão ao âmago do programa quando questionam a escolha

que a associação faz dos serviços e materiais que utiliza na obra. Ora, esse é um dos princípios caros a uma construção em mutirão por autogestão: a autogestão dos recursos para a construção das unidades. E esse parece ser o limite do Estado no controle de um programa desse tipo. Segue-se parte do relatório do conselheiro do TCE, expedido em 2000:

Caracteriza-se o mutirão pela contribuição pessoal que os participantes da associação dão, com o seu trabalho, à realização da obra ou do serviço.

É elogiável o sistema pelas vantagens que traz, tanto pelas noções de cidadania e solidariedade que desenvolve entre os participantes, quanto pelos objetivos que alcança: a construção de uma casa; a melhoria da rua; ou a construção de praças e jardins.

Ao contribuir com seu serviço, o cidadão sente-se construindo sua casa e, ao fim, sentirá que não é uma dádiva da Administração, mas um projeto para o qual seu esforço foi essencial.

Neste ponto, surgem duas questões relevantes para o mutirão. A primeira, a própria escolha da associação que, por seus membros, executará a obra ou serviço. Não há dúvida de que a Administração Pública deve se preocupar em organizar um sistema democrático, que permita o acesso a todos que desejam construir moradias, fixando, assim, as condições legais para a existência da associação (do-

⁴⁸Ver Anexo.

cumentos de fundação, relação de membros, área, registros etc.) e estabelecendo critério de escolha de associação mais adequado.

Deve o administrador proporcionar igualmente às associações a possibilidade de efetuarem a contratação da obra em mutirão.

Inexistindo critérios, prevalecerá a escolha aleatória, nem sempre justificável à vista do interesse público.

Assim, uma associação com melhor “articulação política” poderá aproximar-se do administrador para conseguir o que outra, igualmente formada por pessoas potencialmente mutirantes, talvez não consiga.

A segunda questão diz respeito à indispensável participação do mutirante na obra. No presente caso, a auditoria aponta que a participação com esforço do mutirante foi de pouca monta. Prevaleceram os serviços contratados de empresas enquanto o trabalho do mutirante interessado ficou reduzido a uma parte insignificante.

A realização da obra por serviços contratados pela associação, sem licitação, elevou o seu custo, uma vez que a escolha das empresas não obedece a qualquer critério seletivo.

No presente caso, aditamentos contratuais foram realizados, aumentando o valor inicial do contrato e prorrogando prazos, diante da necessidade de readequação do cronograma físico-financeiro às reais condições de produção do mutirão. Isso demonstra falhas na elaboração do projeto inicial.

Em conseqüência disso tudo, os custos do mutirão

em destaque mostram-se elevados, superando até mesmo os custos das unidades habitacionais do Programa de Empreitada Global, cujas obras são realizadas por empreiteiras, que não deixam de apropriar lucros.

(...)

Portanto, as justificativas apresentadas pela origem foram insuficientes para afastar as falhas mencionadas pela auditoria (fls. 371/388), especialmente no sentido de estar descaracterizado o ponto principal da contratação, qual seja, o regime de mutirão, motivador da inexigibilidade licitatória.

Com efeito, como bem disse SDG, “em síntese, os fundamentos utilizados para a descaracterização são:

- Transferência para terceiros de inúmeros encargos, cuja prática destoava do princípio básico do programa de mutirão; (baseado no parecer da Unidade de Engenharia do TCE que diz ‘3- Restrição na participação dos mutirantes - De acordo com informações obtidas in loco, bem como na análise das prestações de contas e contratos com terceiros, constatou-se que os serviços de mutirão restringiram-se às construções verticalizadas, com serviços de menor importância, como o transporte de materiais, entulhos e limpeza das obras, descaracterizando o regime de mutirão, alicerçado na inexigibilidade licitatória’;

- Associações pouco contribuíram na execução das obras;

- Transferência de serviços a pouquíssimas empresas, o que enseja a presunção de favorecimentos,

eis que tais serviços poderiam ser realizados por inúmeras empresas;

- Custos dos projetos incidindo sobre o valor da unidade habitacional, contrariando o estipulado na cláusula 5ª, § 1º, do contrato;

- Memorial descritivo incompatível com o sistema construtivo;

- Custo elevado dos mutirões;

- Possíveis favorecimentos a empresas responsáveis pelo fornecimento, montagem dos pré-moldados e confecção das placas de identificação das obras, em razão da inexigibilidade de licitação nos mutirões;

- Aditamentos dos valores contratuais pela necessidade de readequação do item mão-de-obra especializada, uma vez que o volume dos serviços executados pelos mutirantes foi inferior ao inicialmente estimado, encarecendo, ainda mais, os custos da construção;

- Ausência de justificativas dos critérios utilizados na escolha da associação.”

(...)

Diante do exposto, o MEU VOTO É NO SENTIDO DA IRREGULARIDADE DO CONTRATO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, BEM COMO DOS TERMOS ADITIVOS. RECOMENDO, FINALMENTE, QUE A CDHU ESTABELEÇA, COM CLAREZA, CRITÉRIOS

QUE PERMITAM O ACESSO DE FORMA DEMOCRÁTICA ÀS ASSOCIAÇÕES INTERESSADAS EM CELEBRAR CONTRATOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CASAS SOB O REGIME DE MUTIRÃO⁴⁹.

Inicialmente, depreende-se do parecer do TCE o reconhecimento do mutirão como espaço de participação popular em um programa de provisão de moradias. Quando o conselheiro diz que o sistema é “elogiável”, por conta tanto das “noções de cidadania e solidariedade que desenvolve entre os participantes quanto dos objetivos”, o TCE reconhece o programa como uma perspectiva de ampliação da participação popular, talvez como um projeto educativo no sentido do senso comum. No entanto, segundo o tribunal, a “indispensável participação do mutirante na obra” demonstra que esse processo “educativo” só se realiza se o mutirante contribuir com sua própria força de trabalho. A gestão, no caso a autogestão do empreendimento, não é considerada participação efetiva; ao contrário, é vista como um desvio da finalidade primeira: “a auditoria aponta que a participação com esforço do mutirante foi de pouca monta”. Ou seja, para ser um programa de mutirão autogestionário, ele deve contar com mão-de-obra mutirante em todas as etapas da obra. Os recursos do financiamento destinados à contratação de mão-de-obra especializada estão chegando a níveis que descaracterizam o mutirão, segundo essa visão. No entanto, para um

⁴⁹Relatório do Conselheiro Antônio Roque Citadini, membro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

programa efetivamente autogestionário, não é necessariamente a mão-de-obra mutirante o ponto central, mas sim a autogestão dos recursos e do empreendimento. Quando o mutirante não mais pôde gerir a obra, tendo sido a associação compelida a contratar uma empresa indicada para construir a infra-estrutura e a estrutura das unidades habitacionais, como foi o caso do Programa Paulista de Mutirão, o espaço de autogestão do empreendimento diminuiu. De fato, no ‘paliteiro’ prevalecem os serviços contratados de empresas, além do trabalho do mutirante, reduzido “a parte insignificante”, como aponta o conselheiro do TCE. Dessa forma, se é para parte significativa da obra ser construída com serviços de terceiros (empresas contratadas), não pode a associação fazer a gestão desses recursos, é o governo que deve licitar. O limite de um programa autogestionário está assim claramente posto: se for autoconstrução, com aporte de mão-de-obra do beneficiário, não há problemas de ordem legal. Mas a autogestão dos recursos e do empreendimento, esse esbarra no controle legal, pressupondo-se que somente o Estado tem condições de garantir o controle do dinheiro público em contratação de serviços de terceiros.

A partir desses questionamentos, o Programa Paulista de Mutirão passou por uma série de reformulações e o atual formato do contrato espelha essas mudanças. Baseado nos questionamentos apresenta-

dos, o programa agora funciona de tal modo que a CDHU licita toda a fase de infra-estrutura e estrutura do edifício, cerca de 55% a 60% da obra, executando através de uma construtora privada o que é conhecido como ‘paliteiro’. As associações já o recebem pronto, ou seja, toda a estrutura do edifício – pilares e vigas –, devendo o regulamento de obras e todo o cronograma físico-financeiro do mutirão incidirem apenas sobre o restante da construção, ou seja, sobre a vedação e o acabamento. O espaço da autogestão assim diminuiu fisicamente na obra, conforme as lideranças do movimento de moradia⁵⁰.

Convém refletir sobre os rumos tomados pelo programa de mutirão. A partir da formulação de reivindicações fundamentais como a construção de sua casa, os movimentos populares de luta por moradia conseguiram evoluir de formas como a auto-ajuda individual para a auto-ajuda coletiva. Ou seja, do mutirão realizado com a ajuda de amigos e parentes no fim de semana para a organização de uma comunidade maior que pleiteava terra urbana e construção de casas para seus integrantes. A diferença entre a forma de realização, de construção das moradias (mutirão), e a forma de gestão dessa obra (autogestão) era de certo modo indistinta no movimento até o começo da década de 1980. No entanto, as políticas de autoconstrução assistidas ou mesmo outros tipos de mutirão desenvolvidos pelo poder público como al-

⁵⁰Entrevista concedida por Evaniza Rodriguez e Donizete em 10 de março de 2003 aos pesquisadores Renata e Wagner, por ocasião da pesquisa Finep.

ternativa para a população de baixa renda estavam sendo implantados por algumas esferas do governo. É o caso dos chamados mutirões de guias e sarjetas do prefeito Mário Covas.

No município de São Paulo, o paradigmático programa de mutirão do Funaps Comunitário desenvolvido na gestão Erundina (1989 a 1992) trouxe a questão da autogestão para a política habitacional, implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (por exemplo, alimentação e apoio à organização de creches). Pressupostos como a indicação das associações comunitárias pelo movimento de moradia, bem como a seleção das famílias beneficiadas, a contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento, a elaboração do projeto arquitetônico em conjunto com a população e a construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, delineavam um programa autogestionário, promovido pelo poder público⁵¹.

A CDHU não tinha a mesma experiência nos programas de mutirão que havia desenvolvido. A experiência acumulada pela Companhia na condução de programas em mutirão provinha quase exclusivamente de parcerias com prefeituras municipais, que acompanhavam a parte técnica e social, no âmbito do Programa Municipal de Habitação. O PMH diferenciava-se fundamentalmente da proposta de muti-

rão com associações comunitárias desenvolvida pela prefeitura de São Paulo na gestão Erundina. A partir das pressões do movimento organizado para a implantação de um programa semelhante no governo do estado, em 1992, houve a necessidade do estabelecimento de novas rotinas na área da CDHU.

Com a constituição do Programa Paulista de Mutirão, pouco a pouco os pressupostos do programa foram mudados ou suprimidos a partir de justificativas como ganho de escala ou mudança no sentido do ganho de agilidade. Apesar de avanços no valor do financiamento e na percentagem de recursos desse financiamento para a contratação de mão-de-obra especializada, o desenho do programa de mutirão do governo do estado incorporou todos os questionamentos sofridos no TCE e no Ministério Público Estadual (MPE), colaborando para o esvaziamento de seu sentido inicial. De alternativo, hoje o que se constata é que o mutirão como programa de provisão foi incorporado à máquina estatal, tendo sido modificado a tal ponto que de fato o espaço físico da autogestão diminuiu.

Epílogo: um início de problematização sobre programas autogestionários

O estudo das políticas públicas de habitação e das formas de organização autogestionárias evidencia a multiplicidade de sentidos que a autogestão

⁵¹É importante ressaltar que o programa de mutirão autogestionário da prefeitura de São Paulo não enfrentou a série de constrangimentos impostos pela nova lei de licitações, promulgada em 1993, que atinge os empreendimentos contratados a partir desta data.

comporta. O caráter plurívoco do conceito de autogestão⁵² é uma das maiores fontes de controvérsias entre especialistas, técnicos, movimentos organizados e agentes do poder público responsáveis pelo planejamento e execução da política habitacional. Antes de mera divergência semântica, a confusão em torno do termo não tem sido sem propósito. Às vezes involuntária, por vezes provocada, o sentido e a extensão da autogestão como forma de organização deixam o espaço material para ocupar o universo simbólico dos atores envolvidos no debate político, operando quase exclusivamente no campo da ideologia.

É evidente que o uso do termo por atores com interesses tão diversos, em larga medida contraditórios, implica explicitar os pontos de convergência e divergência entre eles, mostrando os pontos de aproximação e afastamento, além de investigar a causa da ambigüidade em consequência da utilização de um mesmo vocábulo para expressar coisas diferentes. E, à medida que o conteúdo e o alcance da autogestão para cada ator tornam-se claros, a am-

bigüidade inicial se desfaz e os motivos da confusão restam de forma patente.

A própria história do mutirão no município de São Paulo mostra o desenvolvimento do conceito de autogestão em lutas ditas “concretas”. A participação crescente de órgãos institucionais nos projetos de mutirão deveu-se muito à necessidade de amenizar a tensão entre os movimentos e o poder público, agravada pela precária e explosiva questão urbana e habitacional do começo da década de 1980. O corpo do movimento social ganhava densidade, principalmente nos grandes centros urbanos. Acentuavam-se as idéias de participação e descentralização, bem como a mobilização de municípios como parceiros básicos na execução dos projetos.

Nesse contexto, os mutirões ditos “independentes”⁵³ e os realizados pelo Programa João de Barro, como o implementado pelo governo de Franco Montoro (PMH), e desenvolvidos basicamente no âmbito estadual na primeira metade da década de 1980, tinham uma concepção de rede de parcerias por todo o estado, envolvendo prefeituras em mais

⁵²Segundo o Dicionário do Pensamento Marxista, “em sentido estrito, autogestão refere-se à participação direta dos trabalhadores na tomada de decisões básicas nas empresas. Os meios de produção são socializados. (...) Num sentido mais geral, a autogestão é uma forma democrática de organização de toda a economia, constituída de vários níveis de conselhos e assembléias. (...) em seu sentido mais geral, a autogestão é a estrutura básica da sociedade socialista, na economia, na política e na cultura. Em todos os domínios da vida pública (...) a tomada de decisões básicas está nas mãos dos conselhos de autogestão e das assembléias organizadas segundo princípios fundados na organização da produção e nas divisões territoriais. Nesse sentido, transcende os limites do Estado. Os membros dos órgãos de autogestão são eleitos livremente, responsáveis perante seu eleitorado, demissíveis, estão sujeitos à rotatividade e não detêm quaisquer privilégios materiais. Isso acaba com a forma tradicional de Estado, com a burocracia política como elite dominante e com a política profissional como uma esfera do poder alienado.” Ver, a esse respeito, Bottomore (1988).

⁵³Como exemplo de mutirões ditos independentes de maior envolvimento em uma política deliberada de provisão habitacional, pode-se citar o mutirão Vila Nova Cachoeirinha, desenvolvido na Zona Norte do município de São Paulo, iniciado em meados da década de 1980 no contexto do Programa ProMorar, do BNH.

de 100 canteiros concomitantes, todos de pequeno porte. Entendia-se, então, que a solução do problema habitacional implicava a mediação participativa como forma de ampliar os programas sem um ônus financeiro excessivo para o estado⁵⁴.

Mesmo no andamento de obras de mutirão e autoconstrução, desenvolvidas no sentido de ampliação da participação popular, a tradição política do paternalismo encontrava campo fértil para avançar. Tanto que, em várias reuniões iniciais com a população, vereadores apareciam como “padrinhos” dos mutirantes, na tentativa de manter a velha forma de dominação, mediadas pelo favor e contrárias a formas diretas de participação popular. Apostando na passividade da população reivindicante, tal tradição logrou êxito, ao menos em um primeiro momento nas experiências de autoconstrução desenvolvidas no interior do estado de São Paulo. O risco de um sistema de autoconstrução por ajuda mútua terminar se desenvolvendo na tradicional forma da autoconstrução *stricto sensu* é muito grande, muito aquém da possível e planejada participação popular.

Como pode ser observado em diversas entrevistas, em documentos da Companhia e também na experiência no canteiro de obras, a introdução do

conceito de autogestão nos programas – ainda que apenas operacional –, a partir do governo Fleury no caso específico da CDHU, promoveu um certo mal-estar no corpo técnico de vários órgãos públicos encarregados de sua implementação, inclusive da própria CDHU. A gestão do dinheiro por outras pessoas, ainda mais pelos futuros beneficiários finais, gerava desconfiança por parte dos técnicos. Eram os “homens bons que tomam conta do dinheiro do Estado”⁵⁵ se vendo obrigados a dividir a tarefa com pessoas formalmente não habilitadas para tanto. A noção da política pública como um “favor”, uma concessão do Estado, pesava muito nessa relação entre os técnicos pagos pelo poder público e os trabalhadores do mutirão. Predominava a idéia de que todos deveriam confiar nos técnicos, já que eles fariam o melhor para entregar o “presente” que o Estado lhes destinara.

Tal noção de política pública como favor, bem como o refreamento provocado na participação popular evidenciam os limites de uma política autogestionária promovida pelo Estado. A limitação do Estado em fomentar políticas autogestionárias é consensual no corpo técnico da CDHU. O conflito permanece entre os “homens bons” e os movimentos autogestionários: a responsabilidade é compartilhada, mas

⁵⁴Note-se que é nessa época, meados da década de 1980, que o envolvimento entre movimentos populares de luta por moradia e agentes técnicos, como arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, entre outros, começa a tomar corpo e a conformar um tipo de intervenção na área habitacional que culminaria com experiências de mutirão autogestionário desenvolvidas em vários municípios governados por administrações democrático-populares. Sobre esse assunto, ver Bonduki (1986).

⁵⁵Entrevista concedida em fins de 2000 por Márcio Penteado, antigo funcionário da CDHU, que, discorrendo sobre o tema autogestão promovida pelo Estado, tratou da questão dos “homens bons” que cuidam do dinheiro público versus as associações de moradores que gerenciavam esse recurso.

não a confiança mútua. O movimento sente-se preso à necessidade de ter a Ordem de Início de Serviço assinada pelo técnico da CDHU, enquanto estes não confiam na prestação de contas do movimento, gerando desconfiâncias de lado a lado.

A noção histórica de autogestão como instrumento progressista de gerenciamento do dinheiro público⁵⁶ e de configuração de políticas públicas com maior participação do beneficiário final foi também questionada pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme apresentado nas Considerações Finais. De fato, o representante do poder público não consegue admitir que a autogestão possa ser promovida pelo Estado.

Como já afirmado, a defesa do mesmo conceito por representantes de interesses tão diversos, por vezes opostos, denota uma vasta gama de significações possíveis, com múltiplos intuitos. Para alguns movimentos organizados, a radicalidade da autogestão a faz estratégica, em que se busca uma transformação mais ampla e profunda da organização produtiva, mediada pela reivindicação de provisão habitacional. Para outros, autogestão é uma forma mais efetiva de atendimento das reivindicações por moradia, independentemente da reorganização da reprodução

da vida material. Já para o poder público, a questão também pode ser vista de diversos ângulos. Para alguns governos, a autogestão pode ser uma forma de cooptação de movimentos; uma forma de buscar legitimação popular pela conquista do espaço de representação simbólica; uma forma de superexplorar mão-de-obra; uma forma de refrear os movimentos de reivindicação, “concedendo” alguma forma de participação. Para outros, é uma forma de promover reformas estruturais sem alterações institucionais, sem rupturas com o status quo. Neste último caso, a limitação entre a autogestão promovida pelo Estado e a reivindicada pelos movimentos é patente, restando uma questão, dificilmente superada, que remete aos limites de políticas reformistas.

Independente do interesse destacado e do ator envolvido, fato que desponta como inevitável à introdução e ao aprofundamento de políticas autogestionárias, é a tensão permanente entre proprietários e não-proprietários e a solução dos conflitos distributivos na sociedade de classes. Porque, nas políticas estudadas, autogestão limitou-se ao gerenciamento de recursos distribuídos, sem que fosse dada a devida importância à distribuição desses recursos. Essa questão, se raramente invocada, deve emergir, inevitavelmente.

⁵⁶Ver nota 55.

Referências

ABREU, Haroldo B.; LEITE, Márcia S. P. Mutirão: sobrevivência ou solução? **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 35, 1987. (Mutirões Habitacionais, da casa à cidadania).

ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Revista Estudos CEBRAP**, v. 18, p. 117-148, out./dez. 1976.

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

ARNUS F Ramon; ARAÚJO, Felix; BATISTUZZO, Fernando. **Proposta de Implantação de um Processo de Produção Seriada de Elementos Pré-Fabricados em Argamassa Armada para Fins Habitacionais**. São Paulo: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, 1982.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/Finep, v. 10, n. 31, p.21-36, 1990.

_____. Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996a.

402

_____. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996b.

_____. Política Habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (Org.). **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap - Fapesp; Brasília: Ipea, 1998.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: _____. (Org.). **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap / Fapesp; Brasília: Ipea, 1998.

ASCECAP (Associação dos Servidores da Cia. Estadual de Casas Populares). **Carta ao Governador**. São Paulo, 30 dez. 1998. 8 p.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder - Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 22, p. 107-119, out./dez. 1988.

_____. Política de Habitação Popular: equívocos e mitos sobre a autoconstrução. **RAM - Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 192, jul./set. 1989.

_____. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 73-104.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice/Anpocs, 1991.

BISILLIAT-GARDET, Jeanne. **Mutirão, utopia e necessidade**. SMC/CNPq-Orstom, 1990.

BOLLAFI, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo, 1972. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1972.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. São Paulo, 1986. Dissertação (Mestrado) - FAU-USP, São Paulo. 1986.

_____. **Habitação e Autogestão - construindo territórios de utopia**. São Paulo: Fase, 1992.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

BOSCHI, R. R. (Ed.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BOTTOMORE, Tom. (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BUBER, Martin. **O Socialismo Utópico**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

BURGUESS, Rod. Self-Help Housing Advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the Work of John F. C. Turner. In: WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

CARDOSO, Luis Reinaldo A. **Construção habitacional por mutirão – Caracterização, gerenciamento e custos**. São Paulo, 1993. 202 p. Dissertação (Mestrado) – Epusp, São Paulo. 1993.

COHAB-Bauru. **Algumas considerações sobre a experiência da COHAB Bauru em projetos de mutirão**. Bauru, 1987.

COHAB-MS. **Construção de Morádias por Ajuda-Mútua: Experiências no Estado do Mato Grosso do Sul. COHAB-MS, experiência no município de Anastácio**. 1986.

COMARÚ, Francisco de Assis. **Intervenção Habitacional em Cortiço na Cidade de São Paulo: o Mutirão Celso Garcia**. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado) – Epusp, São Paulo. 1998.

DURHAM, Eunice R. Movimentos Sociais, a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, n. 10, p. 24-30, out. 1984.

FASE-SP. **O que é autogestão**. São Paulo, 1994.

404

FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e Autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto**. São Carlos, 1997. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Arquitetura da EESC-USP, São Carlos. 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

HARMS, Hans. Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing. In: WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de SP. Experiência de Auto-ajuda e Ajuda Mútua, relatório de pesquisa. Projeto de Autoconstrução João Paulo II, Proafa. [S.l.], [s.d.].

JACOBI, Pedro. Autoconstrução: mitos e contradições. São Paulo: **Revista Espaço e Debates**, n. 3, [s.d.].

_____. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos anos 70 e 80. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 23, 1987.

_____. Atores sociais e Estado. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo: Neru/Cortez, n. 26, 1989.

KOWARICK, Lúcio. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**, São Paulo: passado e presente. São Paulo: Cedec/Unrisd/Paz e Terra, 1993.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MOISÉS, José Alvaro et al. **Alternativas Populares da Democracia: Brasil, Anos 80**. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Cedec, 1982.

MUYLAERT, Eduardo; PINHEIRO, Paulo S. Franco Montoro: democrata e estadista. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 56, mar. 2000.

NIEDENHOFF, Horst-Udo. **Co-gestão na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Nobel, 1991.

O COOPERATIVISMO de ajuda-mútua no Uruguai: uma alternativa popular de solução do problema habitacional. Dinâmica Cooperativa. **Cuadernos Cooperativos Uruguaios, Montevideo**, 22(95), jan. 1986.

OLIVEIRA, Sidney S.; REINACH, Henrique de C.; MAFFEI, Abbe Chen. **Vila Nova Cachoeirinha, construção de habitações por Ajuda-Mútua em São Paulo**. Cohab-SP. [S.l.], [s.d.].

REINACH, Henrique C. Construção de habitações por ajuda-mútua: intervenção da Vila Nova Cachoeirinha: da prática à teoria. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA EM HABITAÇÃO: DA PESQUISA À PRÁTICA. HABITEC-87. 1987, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IPT, 1987.

RIBEIRO, Luiz César de Queirós, AZEVEDO, Sergio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 283 p.

RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão do Governo do Estado de São Paulo (1995-1997)**. Campinas, 1997. Monografia - disciplina Desenho e Gestão do Território Municipal, PUC-CAMP, Campinas. 1997.

RONCONI, Reginaldo. **Programa de mutirões com autogestão na cidade de São Paulo: resumo**. São Paulo, 1990. Mimeo.

_____. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (o programa Funaps Comunitário)**. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Arquitetura da EESC-USP, São Paulo. 1995.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTILLÁN, Diego A. **Organismo Económico da Revolução, a autogestão na revolução espanhola**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação Popular, um programa democrático**. São Paulo: CDH, 1986a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação de Interesse Social – algumas recomendações (documento II)**. São Paulo: CDH, 1986b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Pesquisa e Acompanhamento do PMH – Análise do PMH de Lorena**. São Paulo: CDH, 1986c. (Entrevistas com mutirantes, assistente social local e mestre-de-obras).

- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa de assentamentos habitacionais na região metropolitana de São Paulo**. São Paulo: CDH, 1986d.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Superintendência de Obras. Atividades Desenvolvidas 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1986e.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Plano Habitacional do Estado de São Paulo**. São Paulo: CDH, 1988.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Habitação para o Desenvolvimento**. São Paulo: CDHU, 1988a.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **São Paulo, habitação para todos**. São Paulo: CDHU, 1988b.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Estrutura Organizacional**. São Paulo: CDH, 1989a.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Manual de Procedimentos do Programa SH2**. São Paulo: CDH, 1989b. 14 p.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa habitacional do Estado de São Paulo: programas em andamento: plano de ação 89/91**. São Paulo: CDH, 1989c. 65 p.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **1990, o ano da habitação em São Paulo**. São Paulo: CDHU, 1990.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional período 1987/90**. São Paulo: CDHU, 1991a.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Plano habitacional do ESP, 1991-1994 (versão preliminar)**. São Paulo: CDHU, 1991b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Convênio UMM - Mutirão**. São Paulo: CDHU, 1992a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Política Estadual de Habitação: papel da CDHU**. São Paulo: CDHU, 1992b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, atuação da Secretaria da Habitação e CDHU 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1993a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Anais do Seminário de Políticas Habitacionais Estaduais**. São Paulo: CDHU, 1993b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Chamamento Empresarial**. São Paulo, 1994a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas habitacionais do Estado de São Paulo: atuação da Secretaria de Habitação e CDHU**. São Paulo: CDHU, 1994b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório da Gestão 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1994c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar**. São Paulo: CDHU, fev. 1995a. V. I; II.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Programa Paulista de Mutirão**. São Paulo: CDHU, 1995b.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (cartilha)**. São Paulo: CDHU, 1995c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Caracterização dos programas em andamento e proposta de novos programas**. São Paulo: CDHU, 1995d.

- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo**. Sinopse Gerencial. São Paulo: CDHU, 1995e.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Sistema estadual de habitação: resumo executivo**. São Paulo: CDHU, 1995f. 14 p.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Habitação de Interesse Social no Brasil: histórico**. São Paulo: CDHU, 1996a.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Balanço de uma política alternativa de captação de recursos (ICMS-habitação) e novas premissas de atuação**. São Paulo: CDHU, 1996b.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Políticas habitacionais baseadas na ajuda mútua** - seleção de textos. São Paulo: CDHU, 1996c.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Apresentação FIESP**. São Paulo: CDHU, nov. 1996d.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório de Atividades 1995/1996**. São Paulo, 1996e.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **MORAR – informativo CDHU**. São Paulo: CDHU, out. 1996 - jul. 1997. Mimeo.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição na primeira década 1986-1996**. São Paulo: CDHU, 1997a.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **FGV/CONSULT. Projeto de Modernização**. São Paulo: CDHU, 1997b. 13 p.
- _____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **CDHU-30 anos: 67/97**. São Paulo: CDHU, 1998.

_____. Gabinete do Governador. **Você Sabia? 4 anos de governo 1995-1998**. São Paulo, 1999.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-1999**. São Paulo: CDHU, 2000.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000**. São Paulo: CDHU, fev. 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, 1986, Curitiba. Anais... Curitiba, 1986.

SILVA, Ana Amélia. (Org.). **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. São Paulo: Pólis, 1994. 220 p.

TEMPORAES. Depto História FFLCH-USP. **Democracia e Autogestão**. São Paulo: Humanitas / FFLCH-USP, 1999. (Número especial).

TURNER, John F.C. **Vivienda, todo el poder para los usuarios**. Madrid: Hermann Blume, 1977.

VALLADARES, Lícia. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

_____. **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Iuperj; Zahar, 1982.

_____. Políticas Alternativas de Habitação Popular: um vôo sobre a literatura internacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/Finep, n. 16, 1985.

VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. **RAM - Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 193, out./dez. 1989.

WARD, Peter M. (Ed.). **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

Anexo

Matéria do jornal Folha de São Paulo, publicada em 17 de outubro de 1997

“Tribunal constata falhas no repasse de verbas para construção de casas em regime de mutirão”

Auditoria especial do Tribunal de Contas do Estado (TCE) constatou irregularidades em 18 contratos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para repasse de verbas destinadas à construção de casas populares em regime de mutirão.

Os contratos foram assinados entre 1996 e junho deste ano. A CDHU liberou R\$ 36,61 milhões para construção de 3.638 casas. A maior parte dos contratos foi firmada às vésperas das eleições municipais do ano passado.

Dezoito associações de amigos de bairro, movimentos de sem-terra e pró-moradia da capital e quatro municípios da Grande São Paulo (Osasco, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Guarulhos) receberam recursos públicos. Assinaram os contratos o presidente da CDHU, Goro Hama, e dois diretores da companhia, Fernando Antônio de Carvalho e Antônio Francisco Ribeiro Júnior.

O mutirão é um sistema por meio do qual as

entidades que captam os recursos da CDHU devem tocar as obras por conta própria. Mas as associações contrataram empreiteiras para a construção de sete conjuntos habitacionais.

Em seis dessas obras foi contratada a Via Engenharia S/A, que contribuiu com dinheiro para a campanha do governador Mário Covas (PSDB) na eleição de 1994. O conselheiro do TCE Antônio Roque Citadini, relator dos 18 processos, sustenta em despacho de 25 páginas que “as contratações não atenderam aos princípios constitucionais da economicidade”. O TCE deu 30 dias para a estatal apresentar sua defesa.

Segundo o tribunal, em “várias situações” o valor liberado pela CDHU é maior que o utilizado pelas associações.

O preço dos terrenos foi considerado “excessivo” em todos os empreendimentos. A CDHU investiu R\$ 21 milhões na contratação da Geribello Engenharia e da Sistema Pri Engenharia para fiscalizarem obras praticamente concluídas.

Os auditores constataram que, em um dos contratos, assinado em 9 de junho para construção

de 200 unidades no valor de R\$ 2,14 milhões, a execução da obra apontada na última medição era de 22,17%. Mas a execução só alcançou de fato 3%. O deputado Paulo Teixeira (PT) pediu uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a CDHU.

“Empreiteira amiga de tucanos ganha até com mutirões: Casas em Garça: valorização de 300% em onze dias”

Uma empreiteira de Brasília, a Via Engenharia, está ganhando bom dinheiro no governo paulista de Mário Covas. Faz obras para a Sabesp, a companhia estadual de água e esgoto, trabalha na duplicação de um trecho da Rodovia Fernão Dias e está de olho no programa de concessão de estradas à iniciativa privada. Em 1995, num lance ousado, associou-se a duas outras construtoras e ofereceu 1,8 bilhão de reais pela concessão do sistema Anhangüera -Bandeirantes. Ganhou, mas não levou. Os rivais reclamaram no Tribunal de Contas do Estado e o caso foi parar na justiça. Na semana passada, chegou-se a um desfecho: haverá nova concorrência. Mas a Via não descansa. Descobriu agora uma mina de ouro na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU.

Com o incentivo da estatal, associações de sem-teto estão contratando a Via para erguer o esqueleto dos prédios do programa de mutirões. O

governo paga a conta. Somados todos os projetos, a empreiteira está faturando 47 milhões de reais com isso. É uma proeza e tanto, pois os mutirões são, por definição, obras sem empreiteiro, construídas pelos futuros moradores com ajuda de parentes e amigos, não de empresários.

A Via tem boas relações com os tucanos. Um de seus donos, José Celso Gontijo, é tão amigo de Covas que em maio o governador foi a Brasília para o casamento de sua filha. Em 1994, a empresa mobiliou o comitê do presidente Fernando Henrique Cardoso e deu 250.000 reais para Covas; foi o sétimo maior doador da campanha. O presidente da CDHU, Goro Hama, arranhou até emprego para um parente, seu concunhado Munir Apene, que até julho ajudava a Via a ganhar contratos nos mutirões.

Outro detalhe curioso: de cada duas associações de mutirões que contrataram a empresa, uma é ligada ao Núcleo de Ação Popular do PSDB, cujo coordenador, Edson Marques, tem dupla militância: é também gerente do programa de mutirões. Goro Hama diz que não há nada errado. “As associações contratam a Via porque querem”, explica. Coisas estranhas acontecem na CDHU. Em Garça, no interior do estado, a empresa pagou no ano passado R\$ 762.000 por um terreno que valia R\$ 200.000 onze dias antes. No lote, foram construídas 500 casas, por R\$ 6 milhões. A Longitudinal Construções, que fez a

obra, tem uma explicação para a súbita valorização do terreno. “Chutei o preço para cima porque precisava receber logo algum dinheiro para começar”, admite o diretor José Alexandre de Araujo. “Não sei o que houve, já que a licitação foi feita pelo governo anterior”, diz Goro Hama. “O que importa é que o preço final do conjunto saiu em conta.”