# PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC/SP

						~
ΙΔΝ	00	GIOR	GF	GL	ISM	AO

TRABALHO SOCIAL, AUTOGESTÃO E MOVIMENTOS DE MORADIA: RESGATE E REFLEXÕES DA EXPERIÊNCIA DOS ANOS 1980 NA CIDADE DE SÃO PAULO

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO 2018

## **IVALOO GIORGE GUSMÃO**

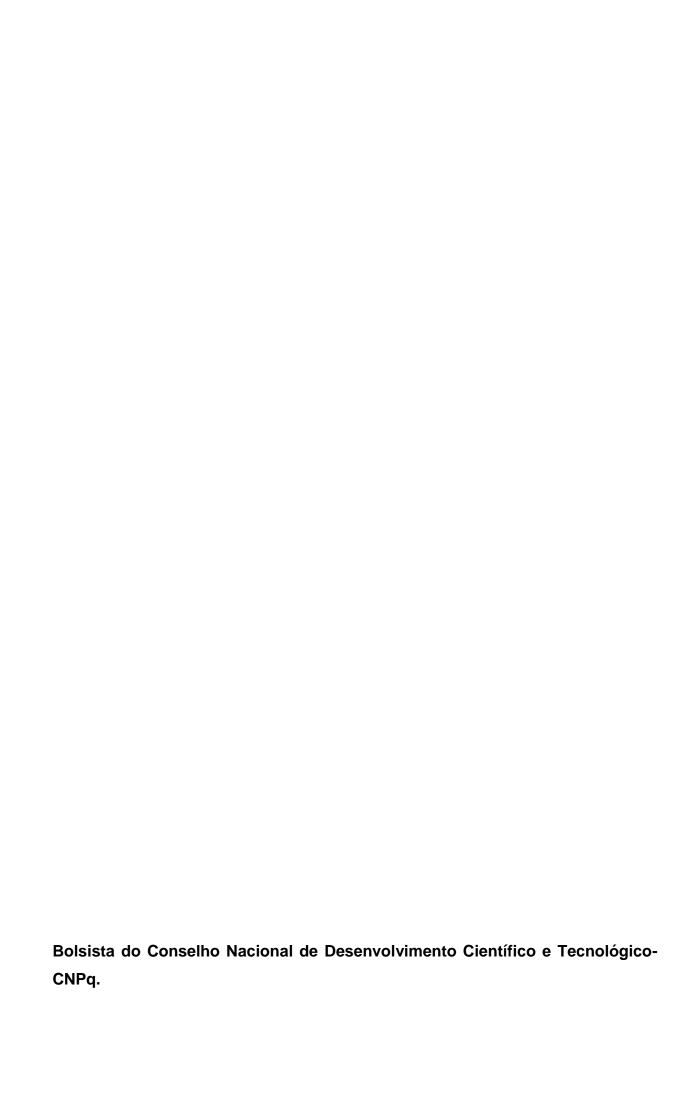
TRABALHO SOCIAL, AUTOGESTÃO E MOVIMENTOS DE MORADIA: RESGATE E REFLEXÕES DA EXPERIÊNCIA DOS ANOS 1980 NA CIDADE DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de mestre em serviço social, sob a orientação da prof. Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz.

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO 2018

BANCA EXAMINADOR.	A:	
		_
		 _
		 _



Aos companheiros da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo por toda solidariedade, sempre.

#### **AGRADECIMENTOS**

Dança Maria, Maria, lança seu corpo jovem pelo ar Ela já vem, ela virá, solidária nos ajudar Venho no vento da noite, na luz do novo dia, cantarei Brilha o sol, brilha luar, brilha a vida de quem dançar Maria, minha Maria, quero o dia e a noite festejar Com um jantar pra mais de cem, a cidade vai revirar por lá Prepara a lista das coisas, a carne, a pimenta e o sal Espera até a noite vir, a senhora vai festejar em paz Meu filho arde em febre, pequeno corpo quente a contorcer Eu já não sei o que fazer, vem Maria nos socorrer Puxa com ervas do mato Maria, corre, já vai preparar O menininho salvará, a doença não sentirá A casa estava escura, no vento forte a chuva desabou A luz não vem, eu aqui estou a rezar na escuridão e só O lampião tras o dia, o guarda chuva vai te proteger Já não há medo nem pavor, a vizinha vai acalmar de vez Eu choro de cara suja, meu papagaio o vento carregou E lá se foi pra nunca mais, linha nova que pai comprou Não fique triste, menino, a linha é tão fácil de arranjar Venha aqui, venha escolher, papagaio de toda cor Queria ir ao baile, não tenho roupa nova pra vestir O que eu faço, o que farei, ah Maria, vem me salvar Agulha, linha e pano, os dedos são ligeiros a torcer Maria faz, Maria fez, um vestido pra te cobrir

Maria Solidária, Milton Nascimento e Fernando Brant, 1977.

Meus filhos João e Flora, por terem todo o meu amor e por assim me darem um pedacinho do tempo e uma quantidade grande de paciência. Minha mãe, que na minha bagunça, da casa, na rotina do fazer do cotidiano, dias, noites e madrugadas, esteve aqui por perto. Meu pai, que apoiou a conclusão desse processo e com quem cresci ouvindo histórias e análises de conjuntura que continuam iluminando os

caminhos. Minha *nona* e a minha tia Maria Helena, pelo apoio e amor incondicional. Meu primo Bruno Ferruccio, por ajudar nesse processo.

Adriana Oliveira e Marcela Hoenen, minhas irmãs de alma, que em quase vinte anos de tantas aventuras e outras tantas desventuras, são sempre presentes. Mariana Terra, que ao dividir o cotidiano entre crachás e certificados nas formações com o Movimento, acabamos dividindo alegrias, aventuras, conflitos e dilemas em todas as dimensões dessa vida.

Claudia Defendi que enquanto parceira de trabalho cabia a mim a tarefa de ensinar, mas que entrou na minha vida, para que juntas pudessemos é aprender, rindo ou chorando, causando e tranquilizando ou apenas crescendo. Cintia Fidelis, sempre disposta, comprometida e pronta para compartilhar.

E os amigos que não citei, estaremos todos juntos nas comemorações e festas após a conclusão desse processo.

Lucia Ágata, Sandra Simões, Rosangela Paz e Evaniza Rodrigues com quem constantemente aprendo sobre meu oficío. Ao Dito, a quem admiro e agradeço, estando a mais de dez anos muito próximo a minha trajetória.

Às professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP por todas as contribuições durante essa jornada.

## **LISTA DE TABELAS**

	População rural	
Tabela 2-	Domicílios Urbanos Inadequados no ano de 2007	34
Tabela 3-	Produção de Habitação de Interesse Social durante o BNH (1964 a 1986)	41
LISTA DE	QUADROS	
Quadro 1-	Programas Nacionais de Habitação e Programas Municipais e Estaduais que permitem a Autogestão	44
Quadro 2-	Objetivos do Trabalho com Movimentos Populares	105
Quadro 3-	Objetivos Especificos do Trabalho com Movimentos Populares	106
Quadro 4-	Metas no Plano de Formação com Movimentos Populares	107
Quadro 5-	Comissões de Trabalho em Empreendimentos Autogestionários	112
LISTA DE	FOTOS	
Foto 1-	COHAB Brigadeiro Faria Lima. São Paulo/ 2006	41
Foto 2-	COHAB Taipas. São Paulo/ 2017	41
Foto 3-	Empreendimento Vila Patrimonial. São Paulo/ 2015	47
Foto 4-	Empreendimentos Flor de Jasmim. Osasco/ SP	50
Foto 5-	Empreendimento Tupi I. Jundiaí/ SP	50
Foto 6-	Empreendimento Maria Domitila. São Paulo/ 2018	51
Foto 7-	Empreendimento Barra do Jacaré. São Paulo/ 2018	51
Foto 8-	Empreendimento Dandara. São Paulo/ 2018	52
Foto 9-	Empreendimento Florestan Fernandes e José Maria do Amaral. São Paulo/ 2018	52

**Tabela 1-** Défict Habitacional brasileiro no ano de 2010- População urbana e 33

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1-	Conflitos violentos nas reitegrações de posse na zona leste de	54
	São Paulo/ 1984	
Figura 2-	Material de divulgação das atividades realizadas pela associação	63
	de bairro de São Bernado do Campo/ SP- Página 01	
Figura 3-	Material de divulgação das atividades realizadas pela associação	63
	de bairro de São Bernado do Campo/ SP- Página 02	
Figura 4-	Mobilização para a 1ª Caravana à Brasilia -página 01	78
Figura 5-	Mobilização para a 1ª Caravana à Brasilia -página 02	78
Figura 6-	Campanha para aprovação do 1º Projeto de Lei de iniciativa	79
	Popular que cria o Fundo Nacional por Moradia Popular- página	
	01	
Figura 7-	Campanha para aprovação do 1º Projeto de Lei de iniciativa	79
	Popular que cria o Fundo Nacional por Moradia Popular	
Figura 8-	Apoio da Igreja Católica à criação do Fundo Nacional de Moradia	79
	Popular	
Figura 9-	Capa da Cartilha Autogestão	86

# LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1-** População Brasileira de 1950 a 2010

#### LISTA DE SIGLAS

ACC Associação Comunitária de São Bernardo

ACCM Associação de Construção Comunitária por Mutirão Vila Comunitária

AP Ação Popular

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH Banco Nacional de Habitação

CAAP Centro de Assessoria à Autogestão Popular

CAIXA Caixa Econômica Federal

CDHU Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEBs Comunidades Eclesiais de Base

CLT Consolidação das Leis Trabalhistas

CMP Central de Movimentos Populares

COHAB Companhia Habitacional

CONAM Confederação Nacional de Associações de Moradores

FABES Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social

FAR Fundo de Arrendamento Residencial

FASE Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FCP Fundação da Casa Popular

FDS Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FICAM Programa de Financiamento para Construção Ampliação e Melhoria da

Habitação

FII Fundos de Investimento Imobiliários

FJP Fundação João Pinheiro

FMI Fundo Monetário Internacional

FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUCVAM Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua

FUNAPS Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnor-

mal

FUNACOM Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnor-

mal Comunitário

GAMHA Grupo de Assessoria aos Movimentos de Habitação

HBB Habitar Brasil BID

HIC Habitat International Coalition

IAPs Institutos de Aposentadorias e Pensões

IAT Institutos de Assistência Técnica

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP Instituto de Orientações a Cooperativas Habitacionais

IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LBA Legião Brasileira de Assistência

MDF Movimento de Defesa dos Favelados

MNLM Movimento Nacional de Luta por Moradia

MR8 Movimento Revolucionário 8 de Outubro

MST Movimento Sem Terra

MST Leste 1 Movimento Sem Terra Leste 1

MURF Movimento de Urbanização de Favelas

MUT Movimento dos Mutuários.

NEMOS Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais

OGU Orçamento Geral da União

ONGs Organizações Não Governamentais

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PAR Programa de Arrendamento Residencial

PASEP Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCS Programa Crédito Solidário

PEC Proposta de Emenda Constitucional

PIB Produto Interno Bruto

PIS Programa de Integração Social

PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMV-E Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

PNHS Política Nacional de Habitação e Saneamento

POLOP Política Operária

PROFILURB Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORARPrograma de Erradicação da Sub-Habitação

SAB Sociedades Amigos do Bairro

SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC Secretaria Especial de Ação Comunitária

SELVIP Secretaria Latino Americana de La vivenda Popular

SFH Sistema Financeiro de Habitação

SFI Sistema de Financiamento Imobiliário

SNHI Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UEMP-GO União Estadual por Moradia Popular de Goiás

UMM União dos Movimentos de Moradia

UMP-RJ União por Moradia Popular do Rio de Janeiro

UNMP União Nacional por Moradia Popular

PC do B Partido Comunista do Brasil

PT Partido dos Trabalhadores

Gusmão, Ivaloo Giorge. **Trabalho social, autogestão e movimentos de moradia: resgate e reflexões da experiência dos anos 1980 na cidade de São Paulo.** 2018, 135p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2018.

#### **RESUMO**

O estudo procurou resgatar as experiências de trabalho social da década de 1980 na autogestão da produção social da moradia com os movimentos sociais. A partir do debate sobre as assessorias técnicas, educação popular e do serviço social, nos aproximamos das possibilidades, perspectivas, continuidade, limites e tensões do trabalho social com os movimentos. Utilizamos referências bibliográficas sobre questão urbana, formação das cidades e o desenvolvimento do capitalismo e observamos como os movimentos sociais foram analisados nesse período. Os estudos sobre autogestão partem de experiências concretas sobre novas formas de organização social e possibilitam compreender as experiências autogestionárias na política de habitação. Na pesquisa documental nos referenciamos na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP), em documentos oficiais da Biblioteca da Presidência da República e da assessoria à esses movimentos como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). A pesquisa qualitativa inclui entrevistas com profissionais que atuaram com movimentos autogestionários em diferentes espaços sócio-ocupacionais e de militância. Os resultados apontam que ao longo do processo de consolidação da UMM o trabalho social foi reconhecido como uma dimensão importante à autogestão contribuindo nas interpretações das relações da sociedade e Estado, atuando na formação crítica de seus participantes. Apontam também que reconhecer a cidadania, ampliar os direitos sociais, e ao mesmo tempo, instrumentalizar os grupos para elaborarem novas formas de organização social, são parte da concepção e intencionalidade política do trabalho social com os movimentos nas atuações profissionais dos anos 1980 e 1990.

Palavras- Chaves: Trabalho social, autogestão, movimentos de moradia

Gusmão, Ivaloo Giorge. Social Work, self-management and housing movements: Rescue and reflections from the experience of the 1980s in the city of São Paulo. 2018 135p. Dissertation (Master's degree in Social Work). Postgraduate program in Social Work, Pontifical Catholic University of São Paulo, PUC/SP, 2018.

#### **ABSTRACT**

The study strived to revive the social work experiences carried out with the social movements in the 1980s in self-management of social housing production. Starting with the debate over the technical advisories, popular education, and social work, we approached the possibilities, perspectives, continuity, limits, and tensions between social work and the housing movements. We used bibliographic references on urban issues, the formation of cities and the development of capitalism and observed how social movements were analyzed in the period. The studies about self-management from concrete experiences of new forms of social organization and facilitate experiences in the housing policy. In the documented research we referred of União dos Movimentos de Moradia de SP (UMM) and União Nacional por Moradia Popular (UNMP), the official documents located at the President of the Republic's Library and the counseling to these movements by the Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). The qualitative research included interviews with professionals from the self-managed housing movements of different social occupational and activist spaces. The results of the research indicate that throughout the process of consolidation of the UMM, the social service was recognized as an important dimension of self-management, contributing to the interpretations of the relationship between society and the State, taking action in the critical formation for its participants. They also point that the recognition of citizenship, the expansion of social rights and the simultaneous instrumentation of groups for the elaboration of new forms of social organization were present in the conception and political intentions of social work with the social movements in the professional settings in the 1980s and 1990s.

**Keywords:** Social work, self-management and housing movements

## **SUMÁRIO**

INTRO	DU	JÇÃO	15	
		O I- CONTEXTO BRASILEIRO DA REDEMOCRATIZAÇÃO E AS	23	
1	.1	Acumulação capitalista, cidades e moradia da classe trabalhadora	24	
1	.2	Políticas sociais e políticas de habitação	35	
1	.3	Enchendo lajes e subindo casas na década de 1980	52	
		O II- MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 1980: A LUTA PELA DE-	57	
	.1	Movimentos Sociais e o coração civil	58	
2	.2	As lutas pela redemocratização e a procura pela utopia na luta pela moradia	61	
2	.3	Em busca da utopia na autogestão e na política habitacional	68	
2	.4	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP)	75	
CAPÍT	UL	O III- TRABALHO SOCIAL E AUTOGESTÃO	85	
3	.1	Trabalho Social na Política Habitacional	87	
3	.2	Trabalho Social nas assessorias e ONGs	98	
3	.3	Trabalho Social nos movimentos filiados a UMM	109	
CONS	CONSIDERAÇÕES FINAIS			
REFERÊNCIAS				
A DÊNI	חוכ	e.	420	

## INTRODUÇÃO

Esse estudo procura resgatar as experiências de trabalho social realizadas na década de 1980 na autogestão da produção social da moradia realizada pelos movimentos sociais. Ao recuperar essa experiência, procuramos também atualizar o debate sobre o trabalho social na política urbana e as possibilidades, identificando continuidades, limites e tensões dessa atuação junto aos movimentos sociais para produção de moradias autogestionárias.

As motivações para a realização dessa pesquisa partem das discussões realizadas no Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais do Programa de Pós Graduação e em Serviço Social da PUC-SP (NEMOS), ao qual estou vinculada, e que desde 2016, estuda a relação dos movimentos sociais com o Serviço Social no âmbito da política habitacional<sup>1</sup>. O NEMOS tem realizado diversos debates, seminários, colóquios e rodas de conversa<sup>2</sup>, que contribuíram significativamente para as reflexões dessa pesquisa. Também compõe nossas motivações a atuação profissional como assistente social junto aos movimentos sociais, e principalmente as atividades relacionadas ao Projeto de Fortalecimento a Autogestão<sup>3</sup> que trouxeram diversos desafios a qual proponho contribuir nessa investigação e analisar conforme as possibilidades do presente trabalho.

No período de 2013 à 2017 o Projeto de Fortalecimento e Difusão à Autogestão, coordenado pela Uniao de Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), composto por uma equipe de técnicos de arquitetos, assistentes sociais e advogados, que percorrem junto com o movimento popular diversos estados brasileiros para formar, sensibilizar, difundir e fortalecer suas lideranças para a produção social da

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> A pesquisa Movimentos Sociais e Serviço Social: Formação, Memória, Impasses para Atuação Profissional na Política Habitacional é coordenada pela professora Rosangela Dias Oliveira da Paz.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sobre esse aspecto, podemos citar o Seminário Internacional Trabalho Social em Habitação: Desafios do direito à cidade, disponivél em: https://www.youtube.com/watch?v=mu0\_Mchppo0 e https://www.youtube.com/watch?v=OJxSel6txNY, realizado no ano de 2016; Colóquio Movimentos Sociais: lutas, aprendizados e desafios, disponivél em: https://www.youtube.com/watch?v=8LV69P1uZy4, realizado no ano de 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> O Projeto de Fortalecimento e Difusão à Autogestão foi formulado no ano de 2012, pela UMM-SP sob coordenação de Evaniza Rodrigues. A implantação do projeto teve inicio no ano de 2013 e a finalização prorrogada para o ano de 2018. O projeto é financiado com recursos da Ford Fundation e tem o objetivo de fortalecer e difundir a autogestão habitacional nos movimentos sociais filiados a União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular (UNMP).

moradia autogestionária<sup>4</sup>. A perspectiva foi defender a autogestão na produção da moradia, contribuindo tecnicamente e formulando estratégias que permitam as associações viabilizarem e construírem empreendimentos habitacionais autogestionários dentro da política nacional de habitacional. Vivíamos os tempos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E)<sup>5</sup>, e entre minhas tarefas, estavam as discussões sobre trabalho social.

No escopo do Projeto de Fortalecimento a Autogestão, realizamos encontros com técnicos sociais<sup>6</sup> que atuavam com o movimento e chegamos a algumas observações comuns que permitiram o desenvolvimento do projeto. Entretanto, na prática profissional, na vivência em outras cidades e outros estados, percebíamos que os desafios eram maiores. Percebemos o trabalho social sendo objeto de disputa por empresas regionais, conteúdos que deveriam permitir a compreensão critica da formação das cidades e do trabalho social, e que precisávamos abordar nas formações, a ausência de uma intencionalidade no trabalho social e as devidas considerações que vivemos em uma sociedade de classes, com desigualdades sociais severas e que os movimentos sociais possuem uma importância na construção das políticas públicas, na garantia de direitos e na ampliação da cidadania. Havia uma diversidade de práticas sociais, algumas desvinculadas dos objetivos autogestionários do movimento, mas que sobretudo, questionavam os caminhos e os desafios da autogestão na contemporaneidade. Havia contradições a serem expostas. Ao mesmo tempo em que os movimentos haviam conquistado uma política nacional de habitação autogestionária, que tipo de cidades estavamos construindo? Qual era o sentido e a intencionalidade que estávamos dando ao trabalho social nesse contexto?.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> As lideranças pertecem aos movimentos filiados à União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Os estados escolhidos para receber essa formação foram estratégicos na perspectiva do próprio movimento e entre as atividades desenvolvidas destacamos os cursos, seminários e material didático disponivéis em: http://autogestao.unmp.org.br/categoria/materiais-de-apoio/

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) é uma modalidade do programa habitacional Minha Casa Minha Vida tem como agente promotor entidades, associações e cooperativas. Formulado pelo governo federal nos anos de 2009 e 2010, ele representou junto com outros programas desse período, 3% do montante de recursos destinados para atendimento habitacional à famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (MINEIRO e RODRIGUES, 2012)

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Entre os técnicos presentes destacamos a presença majoritária de assistentes sociais e cientistas sociais.

Chegamos à pesquisa para refletir sobre as questões colocadas pela prática profissional. Inicialmente pretendíamos estudar o contexto do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, mas o processo de estudo e pesquisa nos levou a investigar o trabalho social com os movimentos sociais na política urbana. Nesse sentido, nosso estudo buscou referências teóricas que pudessem contribuir para o trabalho social na autogestão habitacional e, assim, nos propusemos localizar as raízes, ou a origem do trabalho social com movimentos de moradia.

Essa mudança de foco na pesquisa se deve em parte pela mudança na conjuntura política brasileira. Os ciclos de protestos, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em agosto do ano de 2016, um mês após meu ingresso na pósgraduação, representava o fim de ciclo político de ampliação de políticas públicas sociais, iniciado no ano de 2003, com a gestão dos Partidos dos Trabalhadores no governo federal. Ao invés de percorrer os caminhos que levaram ao encerramento desse ciclo, decidimos voltar ao inicío, voltamos para a década de 1980, para compreender quais foram os caminhos que levaram o movimento a defender a proposta autogestionária e compreender quais eram as mudanças societárias que estavam sendo colocadas em debate. Nesse sentido, pressupomos e procuramos compreender como o trabalho social contribui para a formação de um projeto político, vinculando a defesa da moradia autogestionária realizada por movimentos sociais às relações sociais almejadas e possivéis em determinados contextos. Novas questões de estudo emergiram: qual foi a presença de profissionais do serviço social nas experiências autogestionários dos movimentos de moradia em São Paulo nos anos 1980 e início dos anos anos 1990? Que papel desempenharam e que concepções nortearam o trabalho?

A partir dessas interrogações definimos que a metodologia de pesquisa utilizada nesse estudo assumiria uma perspectiva crítica, dialética e de totalidade, incluindo a pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa empírica qualitativa.

Na pesquisa bibliográfica nos apoiamos em autores que discutem a questão urbana e cidades e o desenvolvimento do capitalismo como Rolnik, Maricato, Bonduki, Kowarick, Marques Oliveira, Singer, Prado, Fernandes, Behring. Pereira, Fagnani, Azevedo, Cardoso. Para a discussão sobre movimentos sociais e suas lutas por democracia, partimos dos estudos de Sader, Touraine, Alonso, Cardoso, Gohn, Lavalle, Dagnino, Simionatto, Weffort, Brant e Caccia Bava. Os estudos sobre autogestão estão apoiados em Singer, que recupera as primeiras experiências inglesas e francesas, Mintz observa os desdobramentos da autogestão na Espanha, Loureiro traz textos de Rosa Luxemburgo dialogando com Lenin sobre a importância dos conselhos operários para o Estado socialista, e Queiroz recupera a experiência autogestionária no Estado iugoslavo. A experiência da autogestão na habitação uruguaia foi recuperada por Vaz e Baravelli. A Autogestão como Proposta para a Política Pública Brasileira obteve do trabalho de Moreira, Azevedo e Ronconi contribuições bibliográficas importantes.

A experiência dos movimentos de moradia, em particular da UMM-SP, foi estudada a partir das produções de Paz, Rodrigues, Mineiro, Gonçalves, Brito. O trabalho de Vaz apresenta o processo de formação da Associação de Moradores de São Bernardo do Campo a partir do Fundo de Greve do Sindicato dos Metalúrgicos. As Assessorias Técnicas foram pesquisadas através da publicação do Instituto Pólis, que no ano de 1994 realizou o debate sobre Moradia e Cidadania, que contou com a participação de dez representantes de assessorias técnicas e outros profissionais do poder público. Esse debate foi transcrito e assim pudemos destacar os posicionamentos dos arquitetos Alexandra Rechke (Prefeitura Municipal de Habitação de Porto Alegre), João Marcos Lopes (Coordenador da assessoria técnica USINA-Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado), Leonardo Pessina (Coordenador da assessoria técnica Centro de Assessoria à Autogestão Popular -CAAP), Reginaldo Ronconi (Presidente da assessoria técnica GAMHA- Grupo de Assessoria aos Movimentos de Habitação) e Rosana Denaldi (Prefeitura Municipal de Diadema). Nesse tema, também utilizamos a documentação e as considerações da UNMP.

As Contribuições do Serviço Social ao Trabalho Social na política pública foram realizadas a partir da bibliografia de Paz e Taboada Iamamoto, Abramides, Mazzeo, Fingermann e ainda utilizamos o Código de Ética do assistente social.

Na pesquisa documental priorizamos os documentos da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e da UNMP, organizados e disponíveis no site de autogestão<sup>7</sup>, e documentos oficiais da Biblioteca da Presidência da República, foram significativas para a construção do trabalho. Fundamental foi o acesso aos docu-

\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Disponivél em: http://autogestao.unmp.org.br/

mentos da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FA-SE), disponibilizados por uma de nossas entrevistadas. A FASE, entre os anos de 1985 e 1992, desenvolveu uma metodologia de trabalho de educação popular com os movimentos populares com o objetivo de ampliar a participação popular nas questões urbanas. Não foi possível catalogar toda a rica documentação da FASE, entretanto, realizamos a análise do Programa Trienal da FASE- SP de 1987 à 1989 e de 1990 à 1992 e do Planejamento das Atividades de 1988, para recompor a metodologia de trabalho desenvolvida.

As metodologias qualitativas de pesquisas procuram trabalhar com os fatos no sentido de aprofundar as análises, mas ao mesmo tempo, estarem mais próximas do sujeito. A construção da pesquisa qualitativa não é apenas realizada pelo profissional que pesquisa, mas sim pelo conjunto dos sujeitos que articuladamente dão vida a prática estudada. Martinelli (1999) nos aponta, "Não há prática social que não tenha substância política. E quanto mais o profissional estiver capacitado para explicar o componente político dessa prática, maior será a efetividade que ele terá" (MARTINELLI, 1999, p.14).

Dentro dessa perspectiva, e em conjunto com a orientadora, procuramos reconhecer a singularidade dos sujeitos que iriam compor essa pesquisa. Inicialmente pensamos em seis sujeitos que tiveram protagonismo no desenvolvimento do trabalho social com os movimentos sociais. Entretanto, três dessas entrevistadas estavam com problemas de saúde e foram impedidas de participar dessa pesquisa, assim realizamos três entrevistas. Apresentamos nossas entrevistadas, todas assistentes sociais, que por opção da pesquisadora seus nomes serão omitidos, que atendem aos critérios: a) atuação direta no movimento (militante e profissional); b) atuação em ONG/ assessoria técnica nos anos 1980/80; c) atuação no governo municipal na gestão da prefeita Luiza Erundina.

Entrevista 1: doutora pela PUC-SP e formada em Serviço Social. Como assistente social passou na Companhia Habitacional de São Paulo (COHAB-SP) no ano de 1977, inicialmente em remoções na zona leste da cidade de São Paulo e depois na região de Carapicuíba, especificamente nos Conjuntos Habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH). Atuou no Instituto de Orientações a Cooperativas Habitacionais de São Paulo (INOCOOP-SP), onde a experiência vivida em 1979

foi sistematizada no livro Repensando o Trabalho Social: a relação entre Estado, Instituição e População. A partir de 1980 passa a dar aulas em universidades e no mesmo ano é chamada por Luiza Erundina para trabalhar novamente na Prefeitura Municipal de São Paulo onde permanece até o ano1985. Nessa experiência pela Prefeitura passa a acompanhar as ações de melhorias da favela do Parque Novo Mundo e a construção de conjuntos habitacionais pelo Programa Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) e em seguida atua no projeto autogestionário da Vila Nova Cachoeirinha. Trabalhou em São Bernardo do Campo no projeto de Compras Comunitárias para habitação e mutirões e depois ingressou na FASE São Paulo onde permaneceu até o ano de 1994. Torna-se professora da disciplina de classes e movimentos socias da PUC-SP onde lecionou até o ano de 2017.

Entrevista 2: formada na década de 1990 pela PUC-SP, militante do Movimento Zona Leste 1 ha 29 anos, onde iniciou atuando no movimento na base, passando para a coordenação estadual da UMM-SP e para a coordenação nacional da UMMP e do Fórum de Reforma Urbana. Trabalhou no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal (CAIXA). Atualmente não tem cargo no movimento, mas contribui na formulação para as discussões com o poder público e nas capacitações com as lideranças.

Entrevista 3: assistente social, doutora em serviço social com concentração na área de trabralho profissional, trabalha há mais de vinte anos em habitação, desenvolvimento em área urbana.

Em caráter complementar utilizamos também de depoimentos da atividade Roda de Conversa com os profissionais de Serviço Social que atuaram na política púbica de habitação, da pesquisa Movimentos Sociais e Serviço Social: Formação, Memória e Impasses para Atuação Profissional na Política Habitacional. do Núcleo de Estudos sobre Movimentos Sociais (NEMOS), do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP, realizada em novembro de 2016 na PUC-SP.

Essa dissertação de mestrado está estrutura nos seguintes capítulos:

CAPÍTULO I- CONTEXTO BRASILEIRO DA REDEMOCRATIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO - procuramos compreender o contexto do qual emergem os movimentos populares formados na década de 1980. Observaremos como a formação das cidades ocorre de forma associada ao desenvolvimento do

capitalismo, a partir da transformação dos sentidos do trabalho, da mudança nas formas de produção e do uso do solo urbano enquanto mercadoria na relacões da economia capitalista. Nesse sentido, é interessante perceber como as formas de moradia da classe trabalhadora também se relacionam com o desenvolvimento das cidades. As políticas sociais e de habitação procuram responder as questões econômicas concomitantes ao atendimento as expressões da questão social. Entretanto, é durante a redemocratização que novos sujeitos políticos emergem nas periferias urbanas reivindicando a participação política e a melhoria nas condições de moradia e possibilitam a formação de um novo sistema político, cujos direitos sociais e a participação popular nas políticas sociais serão garantidos na Constituição de 1988. A garantia de direitos e a ampliação da cidadania por meio das políticas públicas implicam em compromissos societários assumidos na utilização de recursos estatais. A utilização desses recursos será um dos objetos de disputa do mercado financeiro, que para operar globalmente e ampliar seus limites, não deseja encontrar nenhuma barreira. No Brasil, as teorias neoliberais ganham força a partir da década de 1990, seguem em disputa na sociedade e avançam em aspectos cada vez mais severos contra as políticas sociais.

CAPÍTULO II- MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 1980: A LUTA PE-LA DEMOCRATIZAÇÃO- procuramos compreender os estudos sobre os movimentos sociais e identificar como as grandes manifestações sociais podem ser interpretadas. Para analisar os movimentos sociais presentes na década de 1980 utilizamos referenciais teóricos que procuram compreender esses sujeitos políticos. Estes sujeitos encontram um pouco de utopia na política habitacional autogestionária do Uruguai, que serve de inspiração para as práticas defendidas pelos movimentos sociais de moradia. Por fim, apresentamos o objeto de nosso estudo, a UMM-SP.

CAPÍTULO III- TRABALHO SOCIAL E AUTOGESTÃO- abordamos como a autogestão na produção social da moradia é uma proposta elaborada pelos movimentos sociais a partir das experiências de ocupações de terra nas periferias das grandes cidades durante a década de 1980. Veremos brevemente como as assessorias técnicas aos movimentos sociais contribuem para o êxito dessas experiências, e ainda como as experiências realizadas em vários estados brasileiros re-

formularam e reconfiguraram os atores sociais envolvidos na produção social da moradia, formando uma base para a discussão da autogestão nas políticas públicas brasileiras. Em seguida procuramos compreender o trabalho social na política urbana nesse contexto, para compreender também o trabalho social realizado pelas assessorias técnicas aos movimentos sociais e as possibilidades do trabalho social com os movimentos. Ao remontar a trajetória do trabalho social quando ele se torna próximo aos movimentos populares, percebemos que as ações técnicas e especializadas do trabalho social receberam ao longo do tempo, outros nomes: assessorias, trabalhos de educação popular, entre outros. Entretanto, as intervenções realizadas com os movimentos partem da ação de técnicos em específicos espaços ocupacionais. Esses espaços foram o poder público, as assessorias técnicas, as organizações não governamentais e o próprio movimento social.

Para finalizar essa introdução, é preciso registar que o trabalho apresenta limites no seu escopo e abrangência, em particular, decorrentes do curto período do mestrado e a falta de recursos financeiros que levam a necessidade do pesquisador realizar atividades profissionais em paralelo a pesquisa para manutenção pessoal e da família.

Muito longe de esgotar as questões nesse trabalho, procuramos contribuir com as discussões relacionadas ao trabalho social com movimentos de moradia e autogestão na política habitacional. Também queremos contribuir com a UMM e com o NEMOS, para o regate da memória do trabalho social e, que a reflexão teórica tenha sentido para a intervenção profissional dos assistentes sociais e que permita novos contornos e novos caminhos.

#### **CAPITULO I**

# CONTEXTO BRASILEIRO DA REDEMOCRATIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE HA-BITAÇÃO

No presente capítulo procuramos compreender o contexto do qual emergem os movimentos populares formados na década de 1980. Para compreender esse sujeito, observaremos como a formação das cidades ocorre de forma associada ao desenvolvimento do capitalismo. É a partir da transformação dos sentidos do trabalho e das mudanças nas formas de produção que a propriedade do solo urbano, enquanto mercadoria, também passa a se relacionar com economia capitalista. Nesse sentido é interessante perceber como as formas de moradia da classe trabalhadora se relacionam ao desenvolvimento do capitalismo e ao desenvolvimento das cidades.

As políticas sociais e as políticas de habitação procuram responder as questões econômicas concomitantes ao atendimento e as expressões da questão social. No contexto brasileiro, percebemos que a expansão das políticas políticas sociais permitiram a reafirmação de direitos sociais e cidadania, mesmo em contextos de restrição de direitos políticos.

A garantia de direitos e a ampliação da cidadania por meiodas políticas públicas implicam em compromissos societários assumidos na utilização de recursos estatais. A utilização desses recursos será um dos objetos de disputa do mercado financeiro, que para operar globalmente e ampliar seus limites, não deseja encontrar nenhuma barreira. No Brasil, as teorias neoliberais ganham força a partir da década de 1990, seguem em disputa na sociedade e avançam em aspectos cada vez mais severos contra as políticas sociais.

#### 1.1 Acumulação capitalista, cidades e moradia da classe trabalhadora

A grande marca do processo de produção e reprodução social do capitalismo é a transformação do sentido do trabalho, que sendo ontológico ao ser social, é um trabalho útil e cria valor de uso na relação de intercâmbio material entre o homem e a natureza, mas quando dissociado do seu valor de uso, adquire valor de troca e se transforma em mercadoria. Essa mudança altera profundamente as relações sociais e as formas de manutenção da vida humana.

O trabalho como criador de valores de uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem- é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre homem e natureza, e, portanto, de manter a vida humana. (MARX, 1980, p. 50)

A manutenção da vida humana é alterada quando o trabalho se transforma em mercadoria, dissocia homens e mulheres das formas de realizarem sua subsistência e converte a subsistência à condição de dependência ao salário.

O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade de seus meios de trabalho, um processo que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos. A chamada acumulação primitiva é apenas o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção. (MARX, 1980, p.830).

O processo de acumulação primitiva, a dissociação do trabalhador dos meios de produção e a transformação de homens e mulheres em dependentes assalariados, produzirá trabalhadores em escalas imensas e grandiosas.

Entretanto, o processo de formação do capitalismo é realizado conforme as próprias condições históricas de cada país. Aqui, no Brasil, o trabalho livre nasce como um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo, não há conflito,

mas imposição articulada de mandonismo, paternalismo e conformismo (FERNAN-DES, 1987, *apud* Behring, 2006).

A passagem do período imperial-escravocrata para a República, a transformação do trabalho escravo em trabalho assalariado e a entrada maciça de imigrantes europeus, multidimensiona os critérios nos pactos de igualdade na ordem liberal (ROLNIK,1994).

A economia brasileira manteve seu epicentro no setor agrário até a crise de 1929 e somente após esse período, o Estado passa a investir em infraestrutura para o desenvolvimento da industria e substituição das importações. Esse processo representa, politicamente, que a nova a burguesia industrial passa a assumir o protagonismo na sociedade, porém, sem rupturas e com a manutenção dos pactos com as oligarquias cafeeiras. Ruptura e continuidade são traços que marcam a ambiguidade de todos os principais momentos de mudança da sociedade brasileira (FERNANDES apud MARICATO, 2001).

A industrialização se afirma a partir de 1930 até o fim da segunda guerra mundial em 1945, fortalecendo o mercado interno, promovendo o desenvolvimento das forças produtivas e diversificando a economia. Ao mesmo tempo, o processo crescente de assalariamento nas indústrias leva às primeiras expressões do movimento operário. Anarquistas na cidade de São Paulo difundem os ideais libertários e reivindicam a diminuição da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho feminino e infantil e a melhora nos salários. Para Rolnik (1994) é no interior dos bairros populares que o movimento anarquista propõe uma liga de inquilinos para boicotar totalmente ou parcialmente o pagamento de aluguéis, mas a não adesão dos imigrantes pobres que se tornaram proprietário de terrenos urbanos, casas próprias ou locavam casas nos bairros longínquos ou em imóveis decaídos no centro da cidade, representam que não há contestação do direito à propriedade.

Após a Segunda Guerra Mundial, as indústrias brasileiras passam por uma nova na produção de bens duravéis e bens de produção. Nesse contexto, o centro das decisões é cada vez mais externo ao país e seu epicentro se distancia cada vez mais das necessidades internas. Se amplia a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho e se verifica o significativo e crescente controle do capital internacional sobre a economia brasileira (MARICATO, 2001).

Segundo Prado (1991, *apud* Behring, 2006), o sentido geral da formação brasileira é servir à acumulação originária de capitais para outros países desde do período colonial. Nesse sentido, a economia e a sociedade brasileira sempre estiveram vinculadas, subordinadas e dependentes do mercado mundial. Carregamos o peso do escravismo nas relações sociais, culturais, políticas e econômicas, demarcando uma adaptação ao capitalismo que articula progresso e conservação, o desenvolvimento desigual e combinado.

A formação das cidades não está dissociada do desenvolvimento do capitalismo:

(...) as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle repousa em poucas mãos. Essa situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. (HARVEY, 2012, p. 74).

Da mesma forma, Castells (1983) afirma que a urbanização é um processo de decomposição prévia das estruturas sociais agrárias, onde ocorre a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização. Economicamente, é a passagem da economia doméstica de manufatura à uma economia de fábrica, concentrando mão de obra, criando mercados e constituindo um meio industrial.

Com base nas informações censitárias, vemos que até a década de 1950, 64% da população brasileira ainda vivia no campo. Entretanto, com as mudanças dos processos econômicos, a população rural diminui constantemente, ficando menor que a população urbana, a partir da década de 1970.

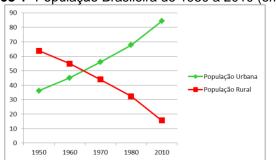


Gráfico 1- População Brasileira de 1950 a 2010 (em %)

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico. https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demográfico-2010.html?=&t=series-historicas. Acessado em 26.06.2018

Podemos afirmar que é a partir da década de 1970 que o Brasil torna-se um país urbano. Entretanto, Oliveira (1977), destaca que as cidades brasileiras não nascem com a industrialização ou como sede de produção para o desenvolvimento econômico próprio e interno. As cidades brasileiras nascem como a sede de um controle estruturada pelo Estado:

A sede dessa produção era naturalmente, o campo; mas, a sede do controle era urbano, exatamente porque não se tratava de uma economia que estava transitando desde a divisão social do trabalho fundada na agricultura para outros setores, mas de uma economia fundada para cumprir um papel específico na acumulação internacional a partir de controles metropolitanos: não apenas porque a exportação necessitasse de serviços urbanos, mas porque a produção foi fundada para a exportação, a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo. (OLIVEIRA, 1977, p.68)

Nossa economia não estava transitando a partir da divisão social do trabalho da agricultura para outros setores, mas estava transitando para cumprir uma função à acumulação internacional. A indústria não organizava sua produção para o abastecimento interno, a economia e a sociedade, mas para fora, vivem ao sabor das flutuações dos interesses e dos mercados longíquos (IANNI, 1989, *apud* Behring, 2006) e se expandemeconomicamente nesse sentido, apoiadas pelo Estado.

De outra forma, podemos observar como a propriedade do solo também representa renda à economia capitalista e nesse sentido, a cidade e a imensa concentração de pessoas exercendo as mais variadas atividades, disputaram o solo urbano para as mais diferentes formas de usos.

Singer (1982) destaca que a propriedade privada do solo proporciona renda e se assemelha ao capital, assim como a propriedade privada dos meios de produção. O capital, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem valor, agregam valor da força de trabalho acrescentado o valor excedente que é o lucro. O capital imobiliário não entra nesse processo na medida que o espaço é apenas uma das condições necessárias para a realização de qualquer atividade ou produção. A posse dos meios de produção é a condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contigência para que a propriedade privada torne-se fonte de renda para quem a detém.

A renda fundiária na economia urbana é um suporte para o processo de acumulação e a novidade é a especulação como atividade produtiva. Onde tem especulação, mais ela é um elemento constitutivo de uma atividade produtiva (OLI-VEIRA, 1977).

Para Singer (1982), o capital imobiliário é um falso capital. Ele é um valor que se valoriza, mas a origem da sua valorização não é a atividade produtiva mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável à aquela atividade. Se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida o capitalismo desapareceria, mas se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo como se fortaleceria, pois o lucro incrementado intensificaria a acumulação de capital.

A mudança do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil representa uma mudança na forma de moradia. O trabalhador assalariado não ocupará a casa do patrão como fazia o escravo, ele passa a pagar aluguel por uma moradia separada geograficamente, mas próxima ao local de trabalho.

Rolnik (1994) ao estudar o espaço urbano da cidade de São Paulo no inicío do século XIX, verifica que os lugares de moradia definem padrões de segregação, diferenciam internamente a pobreza e redefinem os lugares na hierarquia social. Nesse sentido, a classe trabalhadora estava segregada desde o início da industrialização, na exiguidade de seus espaços privados, na ocupação adensada dos espaços semipúblicos e na ausência de infraestrutura dos lugares que habitavam. Nesse período, os trabalhadores assalariados passam a pagar aluguel e, mal remunerados ou desempregados, passam a viver em zonas populares nas margens das ferrovias, em cortiços feitos nas antigas casas da oligarquia cafeeira ou em vilas próximas as fábricas. A má qualidade das construções, o adensamento excessivo, os banheiros coletivos, a falta de ventilação e iluminação e a ausência de saneamento são características dessas formas de moradia em casas do tipo hoteiscortiço, casas de cômodos, cortiços improvisados, cortiços-pátio (BONDUKI, 2013).

Ao receber milhares de novos moradores, a cidade de São Paulo se expande e adensa os distritos da Sé, Santa Ifigênia, Consolação e Brás e formando núcleos isolados menos adensados na Penha, Nossa Senhora do Ó e São Miguel (BONDUKI, 2013). Não havia redes de distribuição de água para atender toda a expansão da cidade e, em tempos de chuva, o esgoto refluía com todos os dejetos contidos, águas dos poços se contaminavam, lagoas pluviais formavam-se nas ruas pela ausência de rede de drenagem e novas construções fazem o solo perder a capacidade de absorver a água. As epidemias de febre amarela, cólera-morbo e varíola afetam a vida cotidiana dos moradores da cidade que passam a ser rigidamente controlada pelas autoridades do Serviço Sanitário, assim como a própria Hospedaria dos Imigrantes. Sobre esse aspecto, destaca-se como o Estado intervém na questão urbana:

Ao contrário dos países europeus, nas quais a regulamentação do uso do solo urbano e o controle sanitário ocorreram após o surgimento das grandes cidades industriais, em São Paulo a atuação estatal foi concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias (BONDUKI, p. 28, 2013)

Concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias da vida na cidade, são as necessidades de desenvolvimento econômico que passam exigir transportes mais rápidos, redes de água, redes de esgoto, calçamento de vias, canalização dos córregos, drenagem de brejo e várzeas, controle de enchentes, entre outros serviços coletivos para atender as necessidades de produção.

Nesse sentido, as primeiras intervenções estatais sobre as condições de vida na cidade serão o controle sanitário das habitações, a formulação de legisla-

ções e códigos de posturas<sup>8</sup> para controle do uso do solo e as obras de saneamento e distribuição de água e esgoto, que até então, era realizada por concessões à empresas privadas, como regra dos serviços púplicos (BONDUKI, 2013).

O controle sanitário das habitações sobre o risco constante de epidemias, manteve a polícia sanitária como agente normalizador e homogeneizador da questão social, que considera desvios e objetos de intervenção qualquer modelo habitacional diferente do modelo preconizado pela classe dominante (ROLNIK, 1994 e BONDUKI, 2013). Será através do Estado e do poder urbano que a ordem social e o conjunto de mecanismos econômicos, ideológicos e políticos funcionarão no cotidiano da cidade para reprimir, transformar ou homogeneizar tudo o que se diferencia da ordem social.

O Estado rejeitava a possibilidade de produção direta de moradias e arealizar uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos. Construir casas, assumindo o papel de capitalistas, era incompatível com a concepção liberal do Estado vigente até 1930. Previlegiou-se apenas o incentivo aos particulares, realizando incentivos fiscais e isençãode impostos para importação de materiais de contrução para casas unifamiliares e vilas operárias, conforme o modelo de habitação econômica e higiênica, preconizada nos Códigos de Posturas Municipais (BONDUKI, 2013).

As características da economia de base agrária-exportadora com predominio do capital comercial, favorece os investimentos no ramo imobiliário realizados pelos mercado. A cidade se expande com rapidez e é grande a procura por moradias, o que estimula a construção de novas unidades habitacionais para locação. Ao mesmo tempo, ainda que houvesse a transferência do capital cafeeiro às industrias, a instabilidade, a lentidão e a incipiência para a produção de bens de consumo para a classe trabalhadora, representavam limites da expansão industrial, frente a concorrência estrangeira e a ausência de um mercado nacional integrado.

O mercado viabilizou soluções habitacionais para locação em habitações produzidas em série para os operários e para a classe média, em tipos de moradia como cortiços, vilas, conjuntos de casas geminadase minipalacetes de edificação seriada. Segundo Bonduki (2013) foram construídas mais 38 mil novos prédios para

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Sobre esse aspecto ver Código Sanitário de 1894 e Código de Posturas do Município de São Paulo de 1886.

locação nesse período, que representaram os capitais buscando sua aplicação rentável através exploração da locação habitacional. Essa estratégia se estende até a década de 1940.

A viabilização do lote, a construção da própria casa, a imposição de sacrifício sem deslocamentos por territórios distantes e sem infraestrura urbana, é a solução habitacional que funcionará a partir dos anos de 1940 e se estende até os anos de 1970.

Bonduki (1994) ressalta que há diferenças no processo de desenvolvimento das cidades, principalmente sobre o processo político e econômico que viabiliza a construção da casa própria pela classe trabalhadora, mesmo que seja em loteamentos irregulares, nas periferias da cidade:

Em São Paulo, no entanto, ao contrário do Rio de Janeiro, as favelas não logram expandir-se em larga escala até à década de 70, tanto em decorrência da sua estigmatização como pelo fato de que, em São Paulo, a alternativa casa própria em loteamentos periféricos tornou-se viável. Neste sentido, é nítida a preocupação existente em São Paulo de viabilizar a «solução periférica», que vinha sendo destacada como a alternativa habitacional que mais convinha ao processo de expansão industrial, baseada em altas taxas de acumulação. A edificação da casa própria a baixo custo era de acordo o pensamento dominante da época, a melhor saída para a habitação operária pois garantia a solução do problema sem implicar numa elevação dos níveis salariais e ainda difundiria a propriedade entre os trabalhadores, dando melhor estabilidade ao sistema político e econômico. O grande problema, no entanto, era viabilizar o acesso ao lote próprio — tanto do ponto de vista físico como financeiro — e incutir nos trabalhadores a necessidade de se submeterem à grandes sacrifícios para construírem, sem nenhum apoio, sua casa. (BONDUKI, 1994, p. 730)

Considerando os sacrificios impostos à classe trabalhadora ao empreeitar a sua própria solução de moradia, Kowarick (1979) define como um processo de espoliação urbana:

A somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que juntamente ao acesso à terra e à moradia, apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçar ainda a

dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou o que é pior, da falta dele. (KOWARICK, 1979, p. 09).

O Estado ao permitir a informalidade da casa própria nos loteamentos periféricos, sem realizar investimentos públicos no setor e se omitindo em legalizar os empreendimentos, difundiu o modelo da pequena propriedade urbana, propriciou a sensação de ascensão social sem que houvesse a redistribuição de renda, elevação dos salários ou comprometimento da acumulação (BONDUKI, 2013).

Segundo Marques (2015), o modelo habitacional da casa própria é uma tendência verificada a partir da década de 1950 e crescente ao longo do tempo e proporcionou, por exemplo, a queda do número de domicílios do tipo cômodo (quartos e cortiços), quando verificadas no ano de 1982 representaram apenas 2,1% dos tipos de moradia dos brasileiros.

Nesse contexto, a segregaçãosocioterritorial será uma das faces dos conflitos urbanos gerados pela cidade capitalista. O bairro segregado não é apenas um lugar, mas representa um grupo social, que ocupa esse lugar e que com ele se identifica. A segregação estigmatizará raças e classes e definirá territórios políticos e socialmente diferenciados de acordo com os grupos sociais que neles habitam. Também serão essas configurações que justificarãoações repressivas contra indivíduos e grupos sociais que persistem até os presentes dias.

Chegamos no século XXI com mais de 80% da população brasileira vivendo nas cidades. Somos o terceiro país do mundo com maior número de favelas. O mundo, segundo Davis (2006) parece uma grande favela que concentra 78,2% da população mundial. Nesse contexto, as condições de moradia da classe trabalhadora são outras, tanto em favelas mais consolidadas e adensadas, como famílias que coabitam forçadamente com outras famílias o mesmo domicílio ou que arcam com ônus excessivo em aluguel ou dividindo domicílios altamente adensados. De qualquer forma, as cidades mudaram e as formas de moradia da classe trabalhadora também.

Se observarmos os dados da Fundação João Pinheiro (FJP), com base nos levantamentos realizados pelo IBGE<sup>9</sup> nos anos de 2007 e 2010, por exemplo, temos algumas dimensões sobre as mudanças nas condições de moradia dos brasileiros.

**Tabela 1-** Défict Habitacional brasileiro no ano de 2010- População urbana e População rural.

	Habitação precária	Coabit. Fa- miliar	Ônus ex- cessivo aluguel	Adens. Excessivo	População Total
Em números absolutos	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	6.940.691
Em porcentagem	19	43	31	7	100

Fonte:http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3. Tabulação da pesquisadora.

Famílias constituídas por no mínimo duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência coabitam domicílios com outras famílias em cômodos cedidos ou alugados em 43% dos domicílios brasileiros, predominantes nas regiões nordeste e sudeste do país. As famílias que possuem ônus execessivo em aluguel<sup>10</sup> representam 31% dos domicílios brasileiros e são localizados com maior incidência nas cidades da região sudeste do país.

<sup>10</sup> Ônus excessivo com aluguel corresponde à famílias com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. O índice de comprometimento máximo de renda familiar foi definido pela FJP tendo em vista parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação, ainda hoje seguido pela Caixa Econômica Federal, que considera esta percentagem o máximo tolerável de gasto direto no financiamento.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Disponivél em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3

**Tabela 2-** Domicílios Urbanos Inadequados no ano de 2007. Domicílios com Inadequações no ano de 2007 - em números absolu-

	Inadequação Fundiária	tos Domicílio sem ba- nheiro	Carência Infra- estrutura	Adensamento Excessivo	Cobertura Inadequada
Número de	1.843.907	928.777	10.454.947	1.500.709	543.066
Domicílios	1.643.907	920.111	10.454.947	1.500.709	343.000
	То	tal de Inadeq	uações		15.271.406

### Domicílios com Inadequações no ano de 2007 - em porcentagem

	Inadequação Fundiária	Domicílio sem ba- nheiro	Carência Infra- estrutura	Adensamento Excessivo	Cobertura Inadequada
Número de Domicílios	12	6	68	10	4

Fonte: <a href="http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3">http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3</a>.

Tabulação da pesquisadora.

A carência de infraestrutura urbana, maior nos estados da região nordeste, afetam 35% dos domicílios brasileiros. A inadequação fundiária, mais incidente nos aglomerados subnormais e nos bairros populares das periferias das grandes metrópoles como São Paulo e a Região Metropolitana de São Paulo, representam as condições de 12% dos domicílios brasileiros. Os domicílios próprios porém com adensamento excessivo são mais frequentes na região sudeste e representam 10% dos domicílios pesquisados. Domicílios sem unidade sanitária exclusiva, que ocorre tanto nos cortiços tradicionais como em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos, atualmente mais frequentes na região nordeste, representam 6% dos domicílios brasileiros. Os domicílios com coberturas inadequadas, mais frequentes na região sul representam 4% dos domicílios brasileiros que possuem algum tipo de inadequação fundiária.

Os lugares da cidade ocupados pela burguesia ou pela classe trabalhadora desempenharam papéis estratégicos no processo de acumulação capitalista. É
importante analisarmos como a política habitacional desempenhou historicamente
um papel central na consolidação de um modelo urbano especifico e reproduziu padrões de segregação sócio espacial.

#### 1.2 Políticas sociais e políticas de habitação

Compreendemos a política social como relacionada à configuração da questão social e expressão das relações de produção e reprodução social do capitalismo (BEHRING, 2006). Nessa medida, as sociedades capitalistas organizam o Estado configurando as noções de direitos e proteção social através das políticas sociais.

Ao longo da história as reações à exploração da força de trabalho irrompem e expõem a questão social. As lutas de classe, as greves e as manifestações que na Revolução Russa de 1917 trouxeram a emergência do socialismo e de um novo projeto societário, também trazem ao mundo a possibilidade de relações mais igualitárias e sem exploração.

Diante da contraposição de projetos societários e da necessidade de desenvolvimento do mercado, o Estado passa a mediar as relações entre as classes sociais, redimensionar suas tensões e elaborar políticas públicas<sup>11</sup>. Nesse contexto, agravado pelos impactos da Segunda Guerra Mundial, que parte dos países europeus viveu o *Welfare State*.

O Estado de Bem Estar Social representa uma mudança profunda aos paradigmas do Estado liberal que, ao abrandar parte dos seus princípios, incorpora orientações democratas-sociais que traçam um novo contexto socioeconômico, através da promoção de políticas de emprego, seguridade e direitos de cidadania.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Segundo Pereira (2011) as políticas públicas elaboradas nesse contexto se diferem das realizadas nas sociedades pré-capitalistas. As sociedades pré-capitalistas, embora não previlegiem as forças de mercado, assumem algumas responsabilidades sociais com o intuito de manter a ordem social. São exemplos de protoformas de políticas sociais desse período na Inglaterra a *Poor Law* de 1388, *Settlement Act* de 1662, *Speendhamland Act* de 1795, a *Poor Law Amendment Act* de 1834, entre outras.

Segundo Potyara Pereira (2011), três marcos formam o paradigma do Estado de Bem Estar Social: o receituário keynesiano de regulação econômica e social no ano de 1930<sup>12</sup>; as postulações do Relatório Beveridge sobre Seguridade Social publicadas no ano de 1942 e a teoria da cidadania de Marshall<sup>13</sup> nos fins dos anos de 1940. Cada um desses marcos girou um eixo particular que, conjuntamente, formam as colunas teóricas, políticas e ideológicas do *Welfare State* e de suas políticas.

Potyara Pereira (2011) ressalta que há diferença entre *Welfare State* e políticas sociais pois o Estado de Bem Estar Social é uma instituição típica de um momento histórico especifico propício à tal comprometimento. Já a política social é um conceito genérico e ubíquo, sujeito a variações de acordo com os regimes políticos que a sustentam. Behring (2006) ressalta que existe um traço comum em ambas, o reconhecimento de direitos sem questionar os fundamentos do capitalismo.

A partir do *Welfare State* as políticas sociais se tornam legítimas para a concretização de direitos sociais e cidadania. Os principais suportes dessa legitimidade são os grupos organizados da classe trabalhadora que reivindicam e devem garantir a mobilização e a organização para fortalecer o embate com a classe capitalista.

É por isso que -vale insistir- dependendo dos regimes políticos prevalecentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para esses um meio de fortalecimento de poder político. (PEREIRA, 2011, p. 86)

Em sintonia com os processos internacionais, o Brasil vive alguns contornos de um Estado de Bem Estar Social. Principalmente durante a ditadura do Estado Novo, entre os anos de 1937 e 1945, são implantadas e expandidas importantes políticas sociais como o sistema público de previdência, os Institutos de Aposentadori-

-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Refere-se a teoria econômica de John Maynard Keynes (1883-1946), forte oponente ao liberalismo que defendia que o capitalismo deveria nacionalizar ou socializar o consumo de forma regulada, efetuando o macrogerenciamento da economia para assegurar o crescimento sob condições de pleno emprego e desenvolver uma série de políticas sociais incubidas de redistribuir os frutos do crescimento econômico (BEHRING, 2006).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> A formulação da teoria do sociológo T.H. Marshall inclui na categoria dos direitos de cidadania os serviços sociais públicos, incubindo ao *Welfare State*, o seu provimento e a sua garantia (BEHRING, 2006).

as e Pensões (IAPs) que passam a cobrir os riscos ligados à perda de capacidade laborativa, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que regulamenta as relações de trabalho e especifica os direitos sobre duração da jornada, segurança e proteção para grande parte dos grupos trabalhistas.

O Estado de Bem Estar Social foi um importante mediador das relações capitalistas. Entretanto, após a década de 1970 e uma forte crise econômica, a perspectiva keynesiana de regular as relações econômicas, políticas e sociais e de possibilitar um pacto entre grupos e classes sociais para gerar crescimento econômico, passa a ser questionado e rompido.

O neoliberalismo econômico forma a base para outro tipo de capitalismo, livre e sem regras, onde o Estado não intervém na regulação do comércio exterior e no mercado financeiro, onde são livres os movimentos entre capitais e garantida maior eficiência na circulação de recursos financeiros pelo mundo. A estabilidade monetária, importante para que ocorra a livre circulação de capitais, prevê a necessidade de corte de gastos que impactam no déficit estatal. Os gastos do Estado com as políticas sociais, por absorverem a poupança nacional e provocarem o déficit estatal, diminuem as possibilidades de receber investimentos. A proteção social e as políticas redistributivas passam a ser observadas pelo neoliberalismo como impeditivas ao pleno desenvolvimento econômico e à promoção de empregos.

No Brasil, é a partir da década de 1990 que os paradigmas mundiais do neoliberalismo e ultraliberalismo avançam sobre as políticas sociais e colocam em cheque, por exemplo, as perspectivas históricas de direitos sociais conquistadas em 1988 e na concorrência com o processo de acumulação capitalista mundial.

Fagnani (2016) denomina como ultraliberalismo a reinvestida do projeto neoliberal no Brasil, após o Golpe de Estado ocorrido no ano de 2016, cujo maior objetivo é encerrar o ciclo de conquistas sociais iniciado no ano de 1988, aprofundando a reforma liberal do Estado iniciada nos anos 1990, mas incluindo a privatização da infraestrutura social como a saúde e a educação. É a partir desse momento que os investimentos no âmbito do orçamentos fiscal e da Seguridade

Social da União se tornam fixos por vinte anos com base nos valores do orçamento do ano de 2016, corrigidos apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Isso implica na redução progressiva de investimentos públicos em políticas sociais, proposta e aprovada pela Proposta de emenda constitucional (PEC) nº55, a "PEC do Fim do Mundo"<sup>14</sup>, como ficou popularmente conhecida.

Vivemos um ciclo de avanços em investimentos em políticas sociais nos anos de 2003 à 2015, mas continuamos concorrendo com os capitalistas que dominam as finanças mundiais e com nossa burguesia que redireciona nossa economia desde quando éramos colônia.

Como pudemos observar, durante a Primeira República as intervenções estatais sobre as condições de vida na cidade foram o controle sanitário das habitações, a formulação de legislações e códigos de posturas para controle do uso do solo e as obras de saneamento e distribuição de água e esgoto, que até então eram realizadas por concessões à empresas privadas. Nesse período o Estado não produz habitações, apenas incentiva o mercado a realizar essa ação, que age ampliando sua renda com habitações em série para locação da classe trabalhadora.

Entretanto, é durante o período do Estado Novo que o Estado passa a produzir habitação de interesse social e interferir diretamente no mercado imobiliário. Duas ações marcam a atuação estatal nesse período: a Lei do Inquilinato no ano de 1942 que congela o valor dos aluguéis e a produção de 123.995 unidades habitacionais com recursos obtidos pelos IAPs.

<sup>14</sup> A explicação da ementa, transformada em norma jurídica em 16/11/2016: Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (BRASIL, 2016)

No ano de 1947, durante a Ditadura do Estado Novo, um órgão especifico para a questão habitacional é formulado pelo governo federal, a Fundação da Casa Popular (FCP). Esse órgão centralizava a gestão articulada da produção da moradia e do desenvolvimento urbano, mantendo fontes permanentes de financiamento e uma visão abrangente na meta de construir 100 mil casas. Porém, o projeto enfrentou forte oposição de diversos segmentos sociais, como a indústria da construção civil que temia a dificuldade de obter materiais de construção para empreendimentos privados e a interrupção dos créditos imobiliários para as incorporações com a transferência das reservas previdenciárias para a FCP. As contradições do populismo, a ausência das condições de viabilizar um Estado forte e autônomo e a inexistência de atores capazes de oferecer resistência ativa, marcaram a fragilidade da FCP que viabiliza apenas 18.132 unidades habitacionais (BONDUKI, 2013).

De qualquer forma, as políticas sociais implentadas nesse período são insuficientes para implementar um *Welfare State* da habitação, conforme aponta Bonduki (2013):

Uma política de habitação social deveria estabelecer critérios de investimento que dirigissem os subsídios para quem de fato tinha necessidade, definindo a origem dos recursos necessários para cobri-los. E, por outro, garantir o retorno dos recursos a serem financiados para que não houvesse depreciação de seus fundos. Só nessas condições seria possivél manter um fluxo constante de recursos para sustentar a produção habitacional. (BONDUKI, 2013, p. 108).

Ao aproximar a urbanização não apenas como o lugar, mas como forma de expansão capitalista, vemos a questão da habitação popular, uma necessidade real, se transformar em um falso problema, segundo Oliveira (1982). Nesse sentido, podemos ver como as políticas públicas brasileiras, postas sobre momentos de crise e mudanças de regime político, funcionam como ideologia que tentam simultaneamente capturar a "boa vontade" das classes sociais subalternas e convertê-las em mecanismos junto de outras fontes de atividades para retirar a economia de crises depressivas. Se a própria crise deprime o poder aquisitivo das classes a quem intencionalmente se destinam as políticas habitacionais de interesse social, ao lado da

repressão que desarticula as organizações das classes trabalhadoras, não seria a construção civil capaz de reativar a cadeia das relações interindustriais.

Durante o período da Ditadura Militar as políticas sociais se expandem, institucionalizando a previdência, a saúde e a assistência social. Para a política de habitação esse período também é significativo, considerando o volume de recursos financeiros que o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) proporciona ao mercado habitacional e as mudanças promovidas nos perfis das cidades. Importante destacar que a Lei que instucionaliza o SFH foi promulgada cinco meses após o Golpe Militar.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) combina fundos de indenização aos trabalhadores – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – para seu financiamento e dispõem de outros programas como Instituto de Orientações a Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), a Sociedade de Crédito Imobiliário e Letras Imobiliárias e o próprio Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

A quantidade de recursos financeiros para o mercado habitacional durante o período do SFH possibilitou a mudança no perfil das grandes cidades no aspecto da verdicalização, no mercado fundiário e em vários aspectos da cadeia produtiva (MARICATO, 2001).

A verticalização dos conjuntos habitacionais construidos em áreas distantes e precarizadas, a formação de novos distritos como Parada de Taipas, Cidade de Deus e Cidade Tiradentes, que sozinha, abriga o maior complexo de conjuntos habitacionais da América Latina com 40 mil unidades, formaram novos territórios, novos conflitos, ampliando a segregação na cidade e portanto, mudando o perfil das grandes cidades.

Em relação aos aspectos fundiários, os governos municipais e estaduais, as COHABs<sup>15</sup> e as Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHUs) responsáveis por coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências pú-

-

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> As Companhias de Habitação (COHABs) são empresas mistas, sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais e desempenham a promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda.

blicas e privadas que participam da edificação das casas populares durante a vigência do BNH, ocuparam vazios urbanos, colocando a população em áreas inadequadas ao desenvolvimento urbano e trazendo impactos nos custos com a extensão de infraestrutura.

Os custos reduzidos dos projetos arquitetônicos, a padronização das plantas residenciais, independente das especificidades urbana, social ou cultural, a ausência de participação comunitária e a localização periférica dos empreendimentos, também marcam a produção habitacional do BNH, como observamos nas fotos abaixo:

**Foto 1-** COHAB Brigadeiro Faria Lima. São Paulo/ 2006



Fonte: Acervo de Leandro Dias

Foto 1- COHAB Brigadeiro Faria Lima. São Foto 2- COHAB Taipas. São Paulo/ 2017



Fonte: Acervo de Ivaloo G. Gusmão

**Tabela 3-** Produção de Habitação de Interesse Social durante o BNH (1964 a 1986)

Produção de Habitação de Interesse Social durante o BNH (1964 a 1986)

*Mercado Popular	%	<b>Programas Alternativos</b>	%	Total de Unidades	% total
1.235.409	27,7	264.397	5,9	1.499.806	33,6

<sup>\*</sup> Produção Habitacional via COHABs

Fonte: Azevedo, Sergio. Revista de Administração Pública. Rio de Janiro, 1988.

Durante o longo período de vigência do SFH, o BNH viabilizou 1.499.806 unidades habitacionais, sendo 1.235.409 unidades destinadas ao mecado popular,

viabilizadas pelos governos municipais e estaduais. Os Programas Alternativos, ou seja, o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (Promorar), Programa João-de-Barro, Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação (Ficam) e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), mais desenvolvidos a partir da metade dos anos de 1970, financiaram 264.397 unidades habitacionais.

Entretanto, a política de arrocho salarial implantada pelo regime militar para resolver os problemas econômicos significou uma diminuição dos salários das classes populares. O salário mínimo real não parou de diminuir e provocou o agravamento das condições de vida de grande parte dos setores populares urbanos. E nessa conjuntura, as prestações da casa própria tornaram-se pesadas aos mutuários. Cresce a inadimplência e a crise financeira das COHABs, trazendo a incompatibilidade da lógica financeira de banco com a questão habitacional.

Entre os anos de 1969 e 1974, os investimentos destinados à habitação popular passam a ser decrescentes e os recursos passam a ser utilizado em atividades como infra-estrutura, mercado financeiro e programas habitacionais para outras faixas de renda. Há uma reformulação completa da política habitacional de interesse social e a utilização de mecanismos de autodefesa institucional do Banco Nacional de Habitação (BNH) que reduz os investimentos populares e redefine suas prioridades de ação. Isso explica, por exemplo, a aplicação dos recursos do BNH em 48,8% das moradias destinadas a população de renda média (AZEVEDO, 1988).

Oliveira (1982) aponta a transformação da intencionalidade da política no processo de acumulação:

Nada surpreende que a ação do Banco Nacional de Habitação se desloque de sua pretensa intencionalidadede resolver a questão da casa popular para transformar-se num poderoso mecanismo de acumulação, cuja realização das mercadorias produzidas somente poderia ser feita encontrando em outras classes sociais de rendas mais altas do mercado (OLIVEIRA, 1982, p. 17).

A contradição do desempenho na produção de casas populares atrelada ao desempenho econômico de Banco à política, funcionaram enquanto impulsionava a economia, criava uma nova classe média urbana, estimulava à poupança, absorvia mão de obra e desenvolvia a indústria de construção civil.

A recessão que seguiu pelos anos de 1980 quando as taxas de crescimento demográfico superaram o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (MARICATO, 2011), os impactos sociais e ambientais ampliaram as desigualdades sociais. As décadas de 1980 e 1990 serão períodos de concentração da pobreza nas cidades nos morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies, marcadas pela pobreza homogênea, enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência entre outras expressões da questão urbana e da questão social. Em cidades inchadas, que não desenvolveram suficientemente sua capacidade produtiva para atender com emprego à população imigrante, acaba relegada ao terciário informal nas raízes do capitalismo periférico.

Após a extinção do BNH, o governo federal passou 15 anos sem formular políticas habitacionais de interesse social. Mesmo considerando a Constituição de 1988, que desenha um sistema de proteção social inspirado em alguns valores do Estado de Bem Estar Social e que marca juridicamentea política de habitação no Artigo 6º da Constituição brasileira, que garante o direito à moradia, a regulamentação desse direito pelo Estatuto da Cidades através da Lei 10.257, só é aprovada no ano de 2001.

De qualquer forma, as legislações definem o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer etc. Entretanto, a formulação das políticas públicas para implantar esse direito ocorre sobre outro processo, como podemos observar no quadro a seguir:

# **Quadro 1-** Programas Nacionais de Habitação e Programas Municipais e Estaduais que permitem a Autogestão

Políticas de Habitação de Interesse Social																		
Período	Década de 1960	Década	Década de 1970 Década de 1980				Década de 1990						Década de 2000					
Ano	1964	1975	1979	1983	1984	1986	1989	1992	1993	1995	1996	1999	2001	2004	2005	2008	2009	2014
Governo Federal	Governo de Castelo	Oceano de Ditadura Militar- Governo de João Batista Governo de			e Transição- José Garney	Governo de Fernando Collor (PRN) Governo de Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSD (PNDB)					DB)	Governo de Luis Inácio Lula da Silva (PT)				Governo de Dilma Rouseff (PT)		
Marcos importantes			BNH												FN	HIS	Programa Minha Casa Minha Vida	Programa Minha Casa Minha Entidades
Programas	Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), Sociedade de Crédito	Resolução do Conselho № 37/75 - PROFILURBS - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados	Programa de Erradicação da Subhabitação ( PROMORAR)		Conselho nº03/84 de 12 de janeiro de 1984- Programa	Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC)- Programa de Lotes Beneficiados e Mutirão Habitacional Rural		Políticas Habitacio		itam a Autorosa			Lei 10.188 de 12 de Fevereiro de 2001- Programa de Arrendamen to Residencial (PAR)	Resolução n. 460/518 do Conselho Curador do FGTS- Programa Operações Coletivas  Programa Crédito Solidário	Lei 11.124 de 16 de Junho de 2005. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS): Institui o Conselho Gestor do FNHIS; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	Instrução Normativa nº 47 de 8 de outubro de 2008- Programa de Habitação de Interesse Social- Ação de Apoio à Produção Social da Moradía	2009- Programa Minha Casa	Resolução do Conselho Curador do FDS nº200 de 5 de Agosto de 2014- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
Governos Estaduais				Governo de Iris Rezende				Governo de Ciro Gomes (PSDB)		Governo de Mario Covas (PSDB)	Governo de Eduardo Azeredo (PSDB)	Governo de José Orcírio Miranda dos Santos (PT)						
				Goiás				Ceará		São Paulo	Minas Gerais	Mato Grosso do Sul						
				Programa Mutirão da Moradia				Programa Comunidades		Programa Mutirão UMM	Programa de Apoio à Moradia por Autogestão	Programa Che Roga Mi						
Governos Municipais							Governo de Luiza Erundina (PT)	Governo de Francisco Carlos Delfino (PT)	Governo de Tarso Genro (PT)									
								Ipatinga/ MG	Porto Alegre/ RS									
							FUNAPS Comunitário	FUNAPS Comunitário Ipatinga	Cooperativas Habitacionais									

Fonte:Ivaloo G. Gusmão

No ano de 1999 o governo federal veio tornar mais agressivo o ajuste neoliberal, frente às crises asiática de 1997 e a russa em 1998. Considerando que haviam dois desequilibrios, o das contas públicas e do setor externo, a equipe econômica aponta como solução o corte nos gastos, o aumento de receitas e o aumento da competitividade dos produtos brasileiros associados a uma melhora da taxa de câmbio real. As medidas são consideradas ineficazes e é anuciado um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nesse contexto se estabelece um convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando aportar recursos para o apoio à ações de urbanização de favelas em municípios selecionados. Institucionalmente, o Programa apresenta como novidade o fato de que, para acessar os recursos, as administrações deveriam elaborar um componente de desenvolvimento institucional que implicasse em montagem de base de dados, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção no campo de assentamentos precários (CARDOSO; ARAGÃO e JAENISH, 2017).

A financeirização no mercado imobiliário tem inicío no Brasil no ano de 1993 com a introdução dos Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) e com a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) no ano de 1997. Essas duas ações estatais incluem no orçamento jurídico do país uma nova legislação que reforça a segurança oferecida para os credores e uma série de mecanismos para reforçar suas garantias frentes aos tomadores de crédito. Exemplos disso são a criação da alienação fiduciária de bens de imovéis que garantem maior facilidade na retomada de bens em caso de inadimplência, o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários que profunde novos títulos financeiros, instituindo novas formas contratuais e diversificando canais de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário. Essas iniciativas permaneceram restritas ao mercado coorporativo de alto padrão, não geraram grandes impactos sobre a produção imobiliária e muito menos ao setor de moradia (CARDOSO; ARAGÃO e JAENISH, 2017).

No ano de 2001 o Governo Federal lança o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que conta com recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para finaciamento de moradias populares que permite um subsídio ao financiamento habitacional. O programa era destinado à atender famílias de três a seis salários minímos e previa a forma de

arrendamento ao invés de transferência de propriedade e atendendo as novas formas jurídicas do SFI para garantir a retomada dos imóveis e controle em caso de inadimplência.

Mesmo não sendo objeto de análise direta desse trabalho, é necessário pontuar que a eleição de Luis Inácio Lula da Silva no ano de 2002 abriu novas possibilidades para uma política habitacional que estivesse em diálogo com os movimentos sociais e com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Dentro dessa perspectiva, no ano de 2005, é aprovado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) após treze anos de tramitação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular do país. A mesma lei que instituiu o FNHIS criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que distribuía as competências e as atribuições da política habitacional, aos três níveis de governo. Para aderir ao sistema, os estados e os municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, gestado por um conselho com participação popular e com a elaboração de um plano de habitação de interesse social, estabelecendo as diretrizes e prioridades da política. O FNHIS foi implantado no ano de 2006 e contou com o compromisso junto aos movimentos em alocar recursos ao fundo, entretanto começou a operar na construção de unidades, urbanização dos assentamentos precários, assistência técnica e apoio para elaboração de plano habitacional aos estados e municípios, sem promover produção habitacional aos grupos associativos.

Os movimentos sociais seguiram negociando com o governo, no sentido de garantir a produção habitacional para grupos associativos para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Nessas negociações, o movimento propõem uma adaptação ao PAR para que houvesse a modalidade de autogestão, subsídios para as famílias de renda inferior a três salários minimos e a retirada das restrições de crédito. Algumas alterações foram realizadas, entretanto, não foi incluída a proposta da autogestão. No ano de 2003, o Ministério das Cidades apresenta a proposta do Programa Crédito Solidário aos movimentos sociais, que passa a permitir a produção habitacional por grupos associativos e a produção autogestionária. Em novembro do ano de 2007, o Ministério das Cidades altera fundamentalmente as formas de financiamento dos PCS. As mudanças impactam em dificuldades aos movimentos sociais principalmente na execução da obra. Entre os anos de 2006 e 2009, o PCS

alocou 600 milhões de reais anuais e produziu uma média de 23.000 mil unidades habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO e JAENISH, 2017).

**Foto 3-** Empreendimento Vila Patrimonial em São Paulo. Viabilizado pelo movimento com recursos do Programa Crédito Solidário.



Fonte: Acervo de Vani Poletti (2015)

No ano de 2004, a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, através do Programa Operações Coletivas, estabelece que os recursos auferidos pelas aplicações financeiras que excedessem a necessidade de remuneração básica do fundo, deveriam ser computados como subsídios a serem incluídos nas operações de crédito, viabilizando as aplicações em habitação de interesse social para as camadas até três salários mínimos.

A partir do ano 2006 há uma mudança significativa na política econômica do governo que passa a estabelecer uma estratégia econômica intervencionista e aumentando os gastos públicos junto aos programas sociais. Nesse contexto, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover crescimento econômico através de um amplo programa de investimento em infraestrutura. Foi incluído no PAC, posteriormente ao lançamento, um programa de urbanização de assentamentos precários que na primeira etapa, investiu R\$20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo país. No momento do lançamento do PAC I, o Banco Central dá inicio a uma redução da taxa básica de juros para viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB que também trouxe impactos sobre o crédito imobiliário. A redução dos níveis de

pobreza e desigualdade, os resultado dos programas de transferência de renda e da elevação do valor do salário mínimo, contribuem para o crescimento da econômia.

Entretanto, a concentração e reestruturação do setor imobiliário, iniciada a partir do ano de 2005 com a abertura de capital de empresas do ramo à bolsa de valores, permite a captação de recursos expressivos e a ampliação de seus tamanhos em um curto espaço de tempo. A concentração e a expansão geográfica dessas empresas permitem a diversificação da sua atuação e a busca por mercados de renda mais baixa 16. A entrada nos setores de renda mais baixa foi viabilizada por ganhos fundiários potencializados pela aquisição de terras em grande quantidade, em áreas periféricas e permitem a viabilidade desses empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO e JAENISH, 2017). Essas empresas passam a contar com a possibilidade de autofinanciamento e não mais dependem mais do Estado para operacionalizar seus investimentos.

No segundo semestre de 2008 novas mudanças na economia, em virtude dos efeitos da crise mundial no Brasil. O governo busca mitigar os efeitos internos da crise adotando políticas keyneisianas que incluíam a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos através do PAC e das esferas de atuação da Petrobras. Dentro desse contexto, está o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a bandeira do governo em construir um milhão de casas. Inspirado nas experiências chilena e mexicana, consideradas pelo empresariado da construção civil como modelos adequados para dinamizar a produção habitacional, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias de até 10 salários mínimos e estabelecendo subsídios diretos e proporcionais à renda das famílias, o PMCMV busca aquecer o mercado e impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. Sobre esse aspecto, Amore (2015) esclarece:

O contexto da crise econômica, junto com o enfraquecimento do Ministério das Cidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de

-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Empresas como a Tenda e a MRV Engenharia são expressivas na atuação no mercado imobiliário nesse período, assim como a FIT Residencial, criada pela Gafisa para produzir habitações para o mercado ecnômico.

habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves (AMORE, 2015, p. 15).

O PMCMV- Faixa 1 se refere aos empreendimentos promovidos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ofertado a estados e municípios para beneficiar famílias com renda de até R\$1.600,00. Concedendo subsídios de até 96% dos custos para as famílias com renda de até R\$1.600,00, o Programa viabiliza acesso à moradia para os setores de mais baixa renda, que historicamente, estavam excluídos dos financiamentos para aquisição da casa própria. Até o ano de 2011, essa modalidade do programa produziu 404.407 unidades habitacionais no país (RODRIGUES, 2012).

Rolnik (2015) ao analisar a inserção urbana e a efetivação do direito à moradia de sete empreendimentos do PMCMV no estado de São Paulo, avalia que ocorre uma incompatibilidade entre as tipologias habitacionais, com o programa arquitetônico único (sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios) e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, além da impossibilidade de readequações da unidade habitacional ao longo do tempo, segundo as necessidades dos moradores. O mesmo estudo avalia a adequação cultural nos empreendimentos, principalmente relacionados à problemática da forma condomínio. A organização condominial nos conjuntos impõe uma nova forma de sociabilidade, com regras e estrutura de gestão coletiva e nesse sentido, foram observadas uma série de conflitos que decorre desse arranjo, desde problemas corriqueiros do viver em condomínio, como brigas por causa de barulho ou pela proibição de animais domésticos e até situações mais sérias, por exemplo, casos em que a figura do síndico torna-se "superpoderosa" e passa a intervir autoritariamente na organização do condomínio e na vida de seus moradores. A forma condomínio é preocupante,

sobretudo, para os setores mais vulneráveis, com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários e fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. As taxas de condomínio têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, gerando problemas sérios de sustentabilidade econômica e social dos conjuntos. Os custos de manutenção dos espaços coletivos em relação à renda dos moradores resulta em alta inadimplência e conflitos. Ocorre a prevalência de relações privadas e de espaços isolados que favorecem as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios.

**Foto 4-** Empreendimentos Flor de Jasmim. Osasco/ SP.

Viabilizado pelo município com recurso do Programa Minha Casa Minha Vida – FAR



Fonte: https://www.visaooeste.com.br/prefeitura-entrega-420-moradias-no-jardim-belmonte/

**Foto 5-** Empreendimento Tupi I. Jundiaí/ SP Viabilizado pelo município com recurso do Programa Minha Casa Minha Vida – FAR



Fonte:http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2017/02/operacao-e-realizada-em-jundiai-para-cumprir-mandados-de-prisao.html

É a partir do momento do lançamento do PMCMV pelo governo federal, que os movimentos de moradia passam a reivindicar que sejam construidas também um milhão de casas por autogestão. São a partir das jornadas de lutas, ocupações, reivindicações, manifestações e negociações com o governo, que é formulado o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) ou seja, parte de um processo de reivindicação e negociação realizado pelos movimentos sociais frente ao Estado, cujas propostas são características reavaliada sobre as experiências em programas habitacionais anteriores. Rodrigues (2012) esclarece:

Esses programas foram não apenas pauta de reivindicação dos movimentos de moradia, mas foram sendo impulsionados e aperfeiçoados graças às ações desses movimentos que sentaram em mesa de negociações, fizeram caravanas, passeatas, ocupações de imóveis públicos vazios e de sede de órgãos públicos, como o Ministério das Cidades e a Caixa e chegaram até a porta da

residência do presidente da república para levar questões não resolvidas e propostas (RODRIGUES, p. 19, 2012)

O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades utilizou os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Os recursos desse Fundo foram destinandas a organizações comunitárias, associações e movimentos sociais para produção de moradias à famílias cuja renda familiar não ultrapasse a R\$1.600,00. O Programa possui como modalidade de contrução, a autogestão. Esse programa representa 2% dos recursos quando comparados ao destinado às construtoras pelo PMCMV convencional. É possivél verificar que até o ano de 2011 foram produzidas 9.395 unidades habitacionais modalidade Entidades do programa (RODRIGUES, 2012).

**Fotos 6-** Empreendimento Maria Domitila. São Paulo/ 2018

Viabilizado por movimentos sociais com recursos do PMCMV-E



Fonte: Foto de Rita Rosa Lins

**Fotos 7-** Empreendimento Barra do Jacaré. São Paulo/ 2018.

Viabilizado por movimentos sociais com recursos do PMCMV-E



Fonte: Renata Miron

**Fotos 8-** Empreendimento Dandara. São Paulo/ **Fotos 9-** Empreendimento Florestan Fernandes e José Maria do Amaral. São Paulo/ 2018

Viabilizado por movimentos sociais com recursos do PMCMV-E



Fonte: Marlene Bergamo

**Fotos 9-** Empreendimento Florestan Fernandes e José Maria do Amaral. São Paulo/ 2018 Viabilizado por movimentos sociais com recursos do PMCMV-E



Fonte: Valéria Gomes Pereira

### 1.3 Enchendo lajes e subindo casas na década de 1980

Segundo Maricato (2016), durante a década de 1980 as favelas cresceram mais rapidamente que a população urbana nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. A autora ressalta que enquanto existia alternativa de moradia às famílias de baixa renda em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares, a questão habitacional não se tornou relevante, entretanto, quando as alternativas se extinguem, a crise é exposta.

A Lei Federal 6.766 de 1979<sup>17</sup> foi um marco jurídico que contribuiu sensivelmente para a ampliar a crise da moradia vivida nesse período. Ao diminuir a abertura de novos loteamentos clandestinos que representaram uma alternativa importante de acesso à casa própria para os trabalhadores de rendas mais baixas desde 1940 (BONDUKI, 2013), não foi construída nenhuma outra proposta para a questão da moradia.

Ao mesmo tempo em que a produção e a distribuição da moradia se relaciona diretamente com os investimentos públicos feitos na cidade, nesse período, a orientação dos investimentos por meio das políticas públicas no SFH orientou a valo-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> A Lei 6.766 de 1979 tratava do parcelamento do solo urbano e criminalizava a ação dos loteadores clandestinos.

rização imobiliária e a valorização fundiária (MARICATO,2016). Como consequência desse processo, temos a classe trabalhadora disputando o mercado de aluguéis com a classe média, aluguéis altos e a efetiva inviabilidade de acessar a moradia.

Os conjuntos habitacionais construidos pelo BNH, tão insatisfatórios na qualidade, na localização e no atendimento da população com renda mais baixa, contribuiu significamente para ampliar a prática onde se resolve sozinho o problema de moradia, auto-empreendendo ou auto-construindo casas onde fosse possivél (MUÇOUÇAH, P; ALMEIDA, 1991). Nos territórios periféricos das cidades, fundos de vales ou topos de morro passam a ser ocupados.

O auto-empreendimento ou a auto-construção é realizada com recursos dos próprios moradores obtidos das mais diversas formas e nas diversas estratégias de sobrevivência da classe trabalhadora. São extensas jornadas de trabalho, levantamento dos depósitos de FGTS com a troca constante de empregos, aumento do número de integrantes da família para exercerem atividades remuneradas, entre outras formas (MUÇOUÇAH, P; ALMEIDA, 1991). São os próprios moradores colocando sua força de trabalho na construção de suas próprias casas, com a solidariedade dos amigos e familiares, em práticas mutirantes aos finais de semana, que se extendem durante anos.

A questão urbana na cidade de São Paulo na década de 1980 é vivenciada pela classe trabalhadora das mais diversas formas. As ocupações de terra, a defesa diante das violentas reitegrações de posse, a necessidade de efetivar a permanência dessas famílias e viabilizar soluções habitacionais, forma de onde emergiram propostas para aglutinar forças para pressionar o Estado, atender as reivindicações sociais, garantir direitos e ampliar a cidadania.

Figura 1- Conflitos violentos nas reintegrações de posse na zona leste de São Pau-



Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 29/09/1984.

Para efetivar a permanência na terra é importante a organização enquanto movimento social e unificar as reivindicações para realizar a regularização jurídica dessas terras, realizar os projetos de engenharia e arquitetura, obter recursos para viabilizar a construção de moradias, entre outras questões que surgem nesse período.

Nas políticas sociais, a partir do ano de 1975, ainda dentro do SFH, os Programas públicos PROFILURB e PROMORAR previram a utilização da forma auto-empreendedora da classe trabalhadora em seu escopo da política. Esses programas, de baixo desempenho na questão habitacional urbana exceto na região nordeste, foi apontado por Melo (1989) como fortalecedores na formação de favelas sem entretanto, fortalecer o empresariado da construção civil.

Uma exeriência emblemática do mutirão no escopo das políticas públicas ocorre no ano de 1983. O programa Mutirão da Moradia, realizado no estado de Goiás, na cidade de Goiânia, procurou neutralizar as ocupações coletivas de terra na região noroeste da cidade<sup>18</sup>, apadrinhando e cooptando lideranças. O governador Iris Resende transforma o programa em objeto de propaganda política (MUÇOU-ÇAH, P; ALMEIDA, 1991), anunciando a construção de "1.000 casas em um dia". A Vila Mutirão atendeu famílias com renda inferior a três salários mínimos que restituiram ao governo 10% do salário mínimo vigente e empregou a força de trabalho mutirante na construção de todas as unidades habitacionais.

A Vila Mutirão foi construída em área rural sem saneamento básico, distante a 15 km do centro da cidade. Fossas foram as soluções elaboradas para o esgoto. Para o abastecimento de água, a solução encontrada foi realizar o bombeamento da água de um córrego, que sem tratamento, foi distribuída em torneiras coletivas localizadas em cada quadra da Vila. As casas possuiam 25m², contendo quarto, sala e cozinha feitas em placas pré-moldadas e telhas de amianto de baixo desempenho térmico. O banheiro foi construído na área externa (MOREIRA, 2009).

No ano de 1984 o governo federal, dentro do SFH, cria o Programa João de Barro. O Programa financiava materiais de construção para famílias de municípios de pequeno e médio porte desde que a mão de obra fosse dos próprios interessados no regime de construção por mutirão.

Após o encerramento das atividades do SFH no ano de 1986, o governo federal manteve na Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) um único programa habitacional, o Programa de Lotes Beneficiados e Mutirão Habitacional Rural. Destinado a famílias com menos de três salários minímos, o programa repassou recursos para compras de materiais de construção condicionado à prática mutirante.

-

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Vidal Barbosa, liderança da União Estadual por Moradia Popular de Goiás (UEMP-GO), em entrevista concedida à Moreira (2009), relata as ocupações de terra coletivas que ocorreram no Estado durante esse período, realizada pela União dos Posseiros de Goiânia, Liga de Bairro e Assembléia do Povo apoiadas pela Igreja Católica.

O mutirão na política pública e a apropriação dessa prática realizada pelo Estado, foi defendida no discurso do presidente da república, José Sarney, na ocasião do lançamento do Programa Mutirão Habitacional. Nesse discurso, o presidente indagava seu "espírito" (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1986) para poder resolver o problema social no Brasil. Apesar de sermos a sétima economia industrial, mantínhamos indicadores sociais próximos aos países recémindependentes e a resposta seria a necessária "participação da comunidade", contar com a "colaboração ativa e democrática das comunidades neles interessadas" ao invés de usar a "máquina burocrática" (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1986).

A questão da moradia é uma preoucupação do governo, avanços, estagnações ou crises no desenvolvimento economico do país observados pelos indicadores sociais, permitem avaliar a ampliação do mercado interno de consumo e a indústria da construção civil. Entretanto, a incorporação da prática mutirante no escopo das políticas públicas marca profundamente o paradigma da participação popular. O uso da mão de obra dos trabalhadores nas políticas urbanas, a impossibilidade de decidir sobre os projetos arquitetônicos, processos do trabalho ou sobre os aspectos financeiros da obra, tornou a doação da força de trabalho aliada à agentes já consolidados na correlação de forças ao Estado. Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano são muitos. O próprio crescimento urbano tem por trás a lógica do processo de acumulação capitalista.

Nesse capítulo, procuramos compreender como a formação das cidades ocorre concomitante ao desenvolvimento do capitalismo e como as condições de moradia da classe trabalhadora se relacionam com esse processo. As políticas socias, procurando responder as questões econômicas concomitantes ao atendimento as expressões da questão social, permitem a reafirmação de direitos sociais e cidadania mesmo em contextos de restrição de direitos políticos. Entretanto, políticas sociais são compromissos societários assumidos na utilização de recursos estatais, que estão em disputa tanto pelo mercado financeiro que para operar globalmente deseja ampliar seus limites e não encontrar barreiras, quanto por outros sujeitos, os movimentos sociais que conforme as oportunidades políticas negociam e incluem propostas à política de habitação.

### **CAPÍTULO II**

## MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 1980: A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO

Quero a utopia, quero tudo e mais Quero a felicidade, nos olhos de um pai Quero a alegria, muita gente feliz Quero que a justiça reine em meu país Quero a liberdade, quero o vinho e o pão, Quero ser amizade, quero amor, prazer Quero nossa cidade sempre ensolarada Os meninos e o povo no poder, eu quero ver São José da Costa Rica, coração civil Me inspire no meu sonho de amor Brasil Se o poeta é o que sonha, é o que vai ser real Bom sonhar coisas boas que o homem faz E esperar pelos frutos no quintal Sem polícia, nem a milícia, nem feitiço, cadê poder? Viva a preguiça, viva a malícia que só a gente é que sabe ter E assim dizendo a minha utopia, eu vou levando a vida Eu vou viver bem melhor Doido pra ver o meu sonho teimoso, um dia se realizar

Coração Civil. Fernando Brant e Milton Nascimento, 1983.

Nesse capítulo, procuramos compreender como os principais debates teóricos interpretam os movimentos sociais, seguindo para uma análise especifica sobre os movimentos sociais na década de 1980. Nesse sentido, procuramos observar as proposições dos movimentos sociais relacionadas a autogestão ao longo da história, questões que propunham a propriedade coletiva da terra, a propriedade coletiva dos meios de produção, a socialização da riqueza socialmente produzida e a participação das massas no Estado. Autogestão é uma experiência concreta, vivida e experimentada em novas formas de organização social contrapostas ao capitalismo. Entretanto, as experiências autogestionárias podem ser vividas dentro do capitalis-

mo e dentro da política habitacional, como poderemos observar no modelo uruguaio e na proposta dos movimentos sociais à política habitacional brasileira.

### 2.1 Movimentos sociais e o coração civil

Os estudos sobre os movimentos sociais demonstram debates teóricos intensos<sup>19</sup>. Não é objetivo deste trabalho retomar esses debates, mas sim procurar identificar como as grandes manifestações sociais podem formar diversos atores sociais, compor representações sociais, representar determinadas intenções políticas ou contribuir e produzir novas intenconalidades por meio de suas ações.

As greves de 1979, o movimento das Diretas Já!, a Constituinte e a Constituição de 1988, o impeachment do presidente Fernando Collor e, mais recentemente, os protestos contra a Copa do Mundo, as jornadas de junho de 2013 e os ciclos de protestos de 2015 que culminaram no impeachment da presidente Dilma Rousseff demonstram a eferscência de atores sociais que ao se mobilizarem, impactam de diversas formas a sociedade brasileira.

Nos debates realizados que antecedem a Constituição de 1988 e nas legislações infraconstitucionais que se seguiram, foram propostas a participação popular e a ampliação da cidadania por meio dos canais institucionais de participação social. Ao longo do tempo, os movimentos sociais experimentaram propor emendas populares, participar de Orçamentos Participativos, estarem presentes nas discussões sobre Planos Diretores, participarem dos Conselhos de políticas públicas, nos comitês gestores, nas conferências, entre outros espaços.

-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Esses debates podem ser observados nos trabalhos de ALONSO, Angela. *As teorias dos Movimentos Sociais: um balanço em debate.* In Lua Nova, São Paulo, 76:49-86, 2009. CARDOSO, Ruth. *Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico.* In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., orgs. Sociedade Política no Brasil pós-61 (online). Rio de Janeiro, p. 313-350, 2008. GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.* São Paulo: Edições Loyola, 2014.

Na década de 1990 as dinâmicas de rearranjo político-institucional representaram aos movimentos sociais a possibilidade de participação nos espaços institucionalizados das políticas sociais e a construção de instituições para atuar nessas políticas públicas. A representação popular através das Organizações Não Governamentais (ONGs) evidenciou um processo de institucionalização e normalização de formas de ação coletiva (LAVALLE, 2004), dando centralidade a uma nova sociedade civil que emergia após a redemocratização brasileira.

Parte das análises sobre movimentos sociais passaram a distinguir o conceito de sociedade civil e movimentos sociais para qualificar determinadas ações nos espaços de participação. Outros aspectos nessa nova relação com o Estado são possíveis de serem observadas, como a formação de alianças, disputas, diálogos e negociações entre a sociedade civil e o Estado.

Entretanto, o neoliberalismo e a participação nos espaços da política institucional turvam as projeções sobre a sociedade civil e sobre os movimentos sociais, no sentido de compreender suas intencionalidades. Nesse sentido são retomadas as formas de atuação na institucionalidade como importantes para ampliar a democracia e a participação popular na política. As análises propõem que as relações sejam observadas considerando que a heterogeneidade e os conflitos internos aos movimentos sociais são conectados e se realizam em correlações com partes do Estado que também são heterogêneos. Quando observadas dentre e ao lado de outros atores civis, os movimentos sociais tornam-se atores que possuem determinadas características específicas, mas que estão presentes na sociedade civil.

As políticas de liberalização econômica com as privatizações, a austeridade fiscal, a desregulamentação do Estado ao mercado, o livre comércio e o corte das despesas governamentais a fim de reforçar o papel do setor privado na economia da década de 1990, reforçaram uma sociedade civil corporativa, valorizada por contar com agentes voluntários, grupos filantrópicos, cooperativas e organizações não governamentais (ONGs), que protegeria os indivíduos dos excessos do Estado e dos abusos do mercado. A ideologia neoliberal se associa a política laissezfaire do liberalismo clássico, mas se diferencia ao promover uma economia de mercado e um mercado da política (KALDOR in SIMIONATTO, 2010).

A concepção de sociedade civil fundada no ideário da responsabilidade social dos indivíduos impulsionada pelo Estado, pelo empresariado, pelas elites e pelos grupos corporativos, contribui para despolitizar o conceito de sociedade civil e retirar sua dimensão política. Essa nova sociedade civil passa ser representada como virtuosa de novas liberdades, da restauração de solidariedades, de autoajuda e ajuda mútua, da conciliação entre as classes, enfim, um projétil mágico a ser disparado em qualquer direção (SIMIONATTO, 2010). Também é nesse sentido que Dagnino (2004) aponta como crise discursiva a confluência perversa no atravessamento do projeto neoliberal nas experiências de construção democrática e no projeto democratizante participatório.

As duas faces dos movimentos sociais, a efervescência do protesto e a participação na política institucionalizada não são excludentes e contraditórias quando analisamos. Há superação na dicotomia entre protesto e proposição, conflito e cooperação, autonomia e cooptação, e que assim permitem observar a noção dos projetos políticos nas transformações dos repertórios dos padrões de interação.

A autonomia dos movimentos sociais não está mais na chave da não relação, mas sim na virtude de realizar as mesmas finalidades com auxílio mútuo ou coadjuvação recíproca. Essa chave teórica permite, por exemplo, observar os impactos na interação dos movimentos sociais sobre as políticas públicas.

Entretanto, os ciclos de protestos de 2013 e 2015 recolocam na agenda política dilemas já vivenciados em outros períodos da história brasileira, como discursos de repúdio a partidos e instituições, seja nas escolas, nas ruas ou nas redes sociais, de preto ou de verde e amarelo, aplaudindo policiais ou pedindo a intervenção militar. Esses atores constituem os novíssimos personagens que entram em cena na contemporaneidade. Nos contramovimentos mais recentes, organizados através de coletivos organizados sobre a questão cultural e a questão racial, estão presentes discursos sobre os novos desafios na interpretação das grandes manifestações contemporâneas.

Entretanto, diante da conjuntura após o golpe de estado ocorrido em 2016, e da cristalização e multiplicação de conselhos e conferências principalmente

após 2003, é necessário perguntar qual é a efetividade desses espaços, seja pelas funções políticas por elas desempenhadas, na intermediação, na representação e na legitimidade democrática. Outro debate necessário é como analisar os movimentos sociais apenas como forma de pressão aos governos e ao Estado a partir do progressivo envolvimento nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Muitos dos movimentos sociais passavam a conceber as políticas públicas como estratégicas para seus objetivos e demandas, mas também passaram a substituir o Estado na prática das políticas, mantendo como fonte central de recursos para sua própria produção e reprodução.

### 2.2 As lutas pela redemocratização e a procura pela utopia na luta pela moradia

A redemocratização brasileira se fez pelo alto, com militares saindo da linha de frente das responsabilidades pela direção do Estado, mas deixando o poder ainda aos seus aliados. A rejeição por parte do Congresso à Emenda Constitucional para Diretas Já para eleições presidenciais no ano de 1983, mesmo com toda mobilização da sociedade civil para sua aprovação, demonstra o estabelecimento de um pacto político no processo sucessório que visa a reorganização institucional do país sem que houvesse um pacto social. É mantida a conservação do poder político e econômico entre os aliados do regime, e a democratização brasileira foi realizada de forma contraditória e por vias autoritárias (WEFFORT, 1984).

Mas de qualquer forma, foram as lutas pela redemocratização que trouxeram à cena política novos movimentos sociais e ampliaram os espaços públicos de participação, avançaram na construção da cidadania e reorganização institucional do país.

Durante a maior parte do período ditatorial, especialmente após o Ato Institucional nº5, os movimentos sociais, os partidos de esquerda ou qualquer forma de expressão política oposta ao regime militar foi violentamente repreendida e censurada em sua repercussão pública. Os meios coercitivos de reprimir excessivamente

qualquer manifestação contrária ao governo militar transformaramos atos de resistência em alianças pela democracia (BRANT, 1983).

Discursos de denúncia em protestos de parlamentares, homílias, declarações públicas da hierarquia eclesiástica, dissidências ao governo, passam a estar presentes no momento de transição à democracia. Emergem na cena pública os movimentos populares compondo atos de protesto a favor da democracia. São associações comunitárias, clubes de mães, comissões de saúde, movimentos culturais, oposições sindicais, comissões de fábrica, moradores de bairros periféricos e de loteamentos clandestinos que congregam interesses específicos às lutas populares, a redemocratização e ao enfrentamento do regime militar.

Mesmo com toda repressão, violência e clandestinidade dos sujeitos sociais, grupos de esquerda permanecem defendendo a derrubada da ditadura, seja para implantar o socialismo e se opondo à burocratização do comunismo, seja promovendo a organização da classe operária e das massas diante da inviabilidade do sistema capitalista. Seja qual for a retórica, esses grupos tiveram o sentido de resistir ao regime militar (WEFFORT,1984). Movimentos sociais como o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8), a Ação Popular (AP) ou a Política Operária (POLOP) disputaram propostas no campo ideológico até o ano de 1968. Entre os anos de 1969 e 1971 esses grupos partem para a luta armada e, aproximadamente a partir de 1974, seus remanescentes organizados em volta da Tendência Proletária<sup>20</sup>, estão mais próximos da classe trabalhadora.

A liberdade e autonomia dos sindicatos, sempre reclamadas pelos trabalhadores (BRANT,1983), encontra no novo sindicalismo uma nova possibilidade de resistência. Os sindicatos perdem poder para reivindicar salários durante o regime militar, especificamente após a Lei 4.725 de 1965, que determina reajustes salariais anuais conforme os cálculos elaborados pelo próprio governo com base na produtividade nacional anual. Entretanto, o exercício de funções assistenciais quando operadas pelo novo sindicalismo transforma por dentro a organização sindical, atendendo às reivindicações de suas bases e assumindo as lutas de seus representados em

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Tendência Proletária foi uma forma de atuação dos grupos de esquerda desse período que propunha a organização de uma resistência a partir dos trabalhadores. Militantes desses grupos passam a operar junto a grupos operários independentes, pastorais, oposições sindicais e a grupos populares por bairros, pautando nesses espaços a problematização da condições de classe, as questões do capitalismo, a miséria e as desigualdades.

relação aos bairros e à situação de moradia da classe trabalhadora<sup>21</sup>. Para Sader (1988) serão os discursos dos novos dirigentes sindicais, como exemplo Luiz Inácio Lula da Silva que, embebido da cultura constituída e de discursos dominantes, passa a operar nas fissuras dos discursos dominantes, novos significados e proporcionando imediata adesão aos conflitos propostos.

Uma experiência nesse sentido é a Associação Comunitária de São Bernado do Campo (ACC), formada pelo Fundo de Greve dos Metalúrgicos de São Bernado do Campo. No ano de 1983, procurando prestar serviços aos moradores do bairro da Vila Comunitária, na cidade de São Bernado do Campo, região metropolitana de São Paulo, a associação também passa a elaborar projetos de habitação autogestionária.

**Figuras 02 e 03-** Material de divulgação das atividades realizadas pela associação de bairro de São Bernado do Campo/ SP- Página 01 e 02.



Fonte: ACC/ CAAP

Realizando negociações com o poder público, parcerias com a Igreja Católica, encontrando dificuldades na aprovação dos projetos na Prefeitura e disputando políticamente o projeto, a associação viabiliza cinquenta sobrados de 70m², geminados em renques de 4 a 6 unidades em lotes de 5m por 20m, com recursos do Governo do Estado repassados diretamente para a associação. O desenvolvimento

A Associação Comunitária de São Bernardo(ACC) e a União dos Quintais da Mooca, que no ano de 1991 passa a compor a Unificação de Lutas por Cortico e Moradia (ULCM), um importante movimento popular da região

a compor a Unificação de Lutas por Cortiço e Moradia (ULCM), um importante movimento popular da região central da cidade de São Paulo, são exemplos de associações, que apoiadas e financiadas pelos sindicatos durante o período estudado, fomentam a organização dos movimentos sociais.

desse perojeto foi muito importante para a formação do Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), como veremos mais adiante.

Ao reconstituir espaços como Sociedades Amigos do Bairro (SABs)<sup>22</sup>, ao substituir instrumentos e organizações reivindicativas bloqueadas ou destruídas pela ditadura ou formulando novas propostas às questões sociais, os movimentos sociais ampliam as relações com o espaço público e ampliam suas experiências na luta de classes.

A forte presença da Igreja Católica nas periferias urbanas a partir de seus processos de renovação vivenciados no Concílio Vaticano II em 1968 e da II Conferência Geral do Episcopado Latino- Americano de Medellín, a torna mais próxima do povo, comprometida com as causas populares e institucionalmente presente. Ao oferecer abrigo e espaços para a organização dos movimentos sociais desvinculando filiação religiosa, possibilitar a alfabetização pelo método de Paulo Freire, atuar na defesa pelos direitos humanos, assumir a denúncia contra a violência e a tortura do governo militar através da Comissão da Justiça e Paz, ou intervindo nas condições concretas das comunidades através das comissões pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a Igreja Católica passa a estar organizada institucionalmente para atuar e apoiar a formação de novos sujeitos políticos. Em ações positivas de uma ética social (CAMARGO; SOUZA e PIERUCCI, 1983) ou operando uma renovação de significados (SADER, 1988), a Igreja Católica, mais próxima do povo, reestabelece referências cristãs e fortalece as relações de confiança, solidariedade e vida comunitária do passado rural recente de seus membros que estavam inseridos no contexto urbano periférico. É muito presente na Igreja Católica desse contexto a matriz da Teologia da Libertação<sup>23</sup>, que renovou diversos símbolos, mitos e rituais cristãos, operando na resignificação dos valores como a libertação, a solidariedade,

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Sobre esse aspecto, ver SINGER, Paul. **Movimentos de Bairro.** in São Paulo: o Povo em Movimento. Paul Singer e Vinícius Caldeira Brant (org). São Paulo, Editora Vozes, 1983.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> A Teologia da Libertação consistia em tomar como ponto de partida exposições que testemunham as condições de vida da população, apresentadas pelas próprias pessoas implicadas; efetuar uma reflexão teológica sobre esses fatos, confrontando essa realidade vivida com as sagradas escrituras; e concluir com a definição de pistas para a continuidade do trabalho coletivo de evangelização (SADER, 1988, p. 163).

a justiça, o serviço comunitário, a capacidade crítica, a identidade comunitária e a luta ao conformismo.

Nas periferias das cidades a evangelização e as formas de resolução dos problemas conforme os ensinamentos cristãos permitiram uma reflexão crítica da realidade, a exposição das ideias de seus participantes, a valorização do saber popular e principalmente, a experiência de intervir coletivamente com engajamento sobre a realidade vivida. São por esses sentidos, que a equipe de Direitos Humanos da Região Episcopal de São Miguel Paulista funda o Movimento dos Sem Terra (MST)<sup>24</sup> que passa a mobilizar famílias para luta pela moradia, articular as ocupações espontanêas, organizar reuniões e assembleias, formar lideranças e pressionar autoridades públicas e o Estado através de ocupações em órgãos públicos, para atendimento à suas reivindicações.

No ano de 1987, o Movimento dos Sem Terra é dividido em Leste 1 e Leste 2 (MST Leste 1 e MST Leste 2) conforme a divisão da Região Episcopal da Igreja Católica. O MST Leste 1, que atua nos bairros do Brás, Mooca, Belém, Vila Prudente, Vila Formosa, Vila Carrão, São Mateus e Sapobemba, passa a organizar os ocupantes da área da Fazenda da Juta, a ocupar outras áreas como o Jardim Colorado, a enfrentar as reintegrações de posse sem cessar as negociações pelo acesso a terra. Organizar barracões comunitários em lugar de demarcar os lotes individuais<sup>25</sup>, passa a ser uma das formas comunitárias propostas nesse contexto. Ao viabilizar com recursos do governo do estado 468 lotes em regime de mutirão, o movimento passa a definir critérios para a distribuição dos lotes colocando a luta como fator de maior importância<sup>26</sup>.

A representação popular na política estava colocada como demanda fundamental à democracia assim com a participação. Os movimentos populares, ao conceberem novas formas de organização mesmo recebendo influência e apoio de

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> No período mencionado, Dom Angélico era o bispo da Igreja Católica da região.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Sobre essa experiência ver em GONÇALVES, Andrea L.; RODRIGUES, Evaniza L.; BRITO, Maria Vitória; COSTA, Tania da. **O povo constroi a casa, O povo constroi a História: Movimento Sem Terra Leste 1.** Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Serviço Social da PUC-SP, 1990.

lbidem. São definidos como critérios para a escolha dos lotes individuais, por ordem de hirarquia: quem ocupou; quem participa dos momentos da luta (passeatas, caravanas, etc.); situação de moradia precária (despejo, favelas e cortiços); idade acima de 60 anos; renda familiar X número de membros na família.

diferentes atores, realizam novas elaborações sobre os processos e sobre a política e estabelecem novos posicionamentos diante do Estado.

Os movimentos sociais se articulam fundamentalmente na confiança direta entre seus membros, por grupos de vizinhança, por solidariedade e por consciência do desamparo diante das instituições políticas (BRANT, 1983). Novas formas de organização popular, resistência e intervenção às condições de vida as quais determinadas populações estavam submetidas, foram processos de protagonismo popular onde as lideranças foram os próprios sujeitos e a forma de atuação, recuperada dos aspectos da sociabilidade comunitária.

Segundo Sader (1984), os sujeitos coletivos ao valorizar as novas formas de sociabilidade contidas no padrão de comportamento das relações internas de auto-ajuda das relações comunitárias também indicava uma nova forma que seria estabelecida na relação com o Estado. Entretanto, são as relações internas e comunitárias de solidariedade que os movimentos sociais desse período elaboram uma identidade própria e organizam suas práticas para defender seus interesses e expressar suas vontades.

De qualquer forma não será o cotidiano nem sua aparência que trará novidade aos movimentos sociais, mas sim o sentido adquirido ao experimentar ações de luta no campo social e político, partindo de interesses e vontades, em direitos e práticas, que formam uma própria história dos movimentos sociais (CHAUI, 1988).

A ação social dos movimentos sociais, mais que sua capacidade de dominar ou transformar o mundo, foi observada por Tourane (1984)

Nas sociedades tradicionais, dominadas por mecanismos de reprodução social e cultural, o apelo à historicidade sai vitorioso: arranca o ator às suas determinações para fazer dele o produtor da sua sociedade, de acordo com o espírito de todas as revoluções progressistas e de todos os movimentos de libertação. Pelo contrário, nas sociedades modernas, abaladas pela sua capacidade de ação social sobre si mesmas, dominadas pelo poder invasor dos aparelhos de gestão, de produção e difusão de bens, não só materiais mas também simbólicos, de linguagens e de informações, o apelo à historicidade já não pode ser um apelo ao compromisso mas ao descompromisso, ao investimento mas ao distanciamento (TOURANE, 1984,p. 12).

Crises econômicas, guerras, ditaduras militares, fascistas e nazistas, abalaram a capacidade transformadora dos movimentos sociais até a década de 1970, e nesse sentido são questionados os sentidos em almejar a capacidade revolucionária ou o compromisso desses sujeitos com a transformação social. Ainda segundo Touraine (1984), os movimentos sociais devem ser analisados por sua capacidade de se distanciar do sistema, por seus bons níveis de aquisição sobre si mesmos, pela vontade de se afirmar e de se escolher e ainda sim reconhecer no outro, pessoas com suas diferenças e sua própria vontade de ser.

As questões relacionadas à cidade passam a ser reivindicadas e melhores condições de vida aos moradores das periferias urbanas são exigidas. Acesso à
moradia digna, a regularização dos loteamentos clandestinos, melhoria nas infraestruturas nas favelas, possibilidades de viabilizar o acesso a moradia, são algumas
das reivindicações dos movimentos sociais que emergiam nas periferias urbanas.

As mudanças relacionadas aos lugares de onde emergem os sujeitos políticos, as novas expressões de lutas que permitem aos grupos populares elaborarem uma identidade própria, organizar suas práticas na defesa de seus interesses e vontades, e propor uma nova forma de organização política pautada nas relações de sociabilidade, redimensionariam o novo dilema da democracia:

Muito mais enraizados do que os movimentos sociais do passado, muito menos sujeitos à manipulação, mais sensíveis aos problemas concretos que aos discursos ideológicos, esses movimentos recolocam na ordem do dia a representação como fundamento da democracia (BRANT, 1983, p. 26).

Nesse contexto, serão nas periferias das grandes cidades como São Paulo a mudança no espaço de onde emergem as lutas sociais, que altera os cenários preestabelecidos e tradicionais dos movimentos sociais. As lutas não serão mais travadas no chão da fábrica, no conflito fabril e do contexto sindical ou sobre o sentido do trabalho. As lutas sociais passam a ser travadas sobre o chão de barro das periferias urbanas:

Pelos lugares onde se constituíam como sujeitos coletivos, pela sua linguagem, seus temas e valores; pelas características das ações sociais em que se moviam, anunciava-se o aparecimento de um novo tipo de expressão dos trabalhadores (...) (SADER, 1988, p.36)

O novo tipo de expressão de lutas realizadas pelos movimentos populares periféricos ao reivindicarem o acesso à cidade, a garantia de moradia e melhorias urbanas também expressam uma luta de classes, mesmo que sobre um novo contexto:

Milhões de famílias existindo sob as mesmas condições econômicas que separam o seu modo de vida, os seus interesses e a sua cultura do modo de vida, dos interesses e da cultura das demais classes, contrapondo-se a elas como inimigas formam uma classe. Mas na medida em que existe um vínculo apenas local entre os parceleiros, na medida em que a identidade dos seus interesses não gera entre eles nenhum fator comum, nenhuma união nacional e nenhuma organização política, eles não constituem classe nenhuma. (MARX, 2011, p.135)

A formação de uma classe social não ocorre apenas pela existência de famílias sobre as mesmas condições econômicas. São necessários outros elementos para a unificação desses sujeitos enquanto classe e para a formação do antagonismo entre as classes. A organização política é um desses elementos capazes de unificar os modos de vida, os interesses e a cultura de classe para assim, contrapor o antagonismo e a luta entre classes.

#### 2.3 Em busca da utopia na Autogestão e na política habitacional

Questões sobre a propriedade coletiva da terra, a propriedade coletiva dos meios de produção, a socialização da riqueza socialmente produzida ou a participação das massas no Estado, são temas relacionados a autogestão e que foram experiências concretas, vividas e experimentadas em novas formas de organização social, contraposta ao capitalismo e expressão de ações propostas por movimentos sociais.

A Comuna de Paris (1871), os Conselhos Operários da Hungria e Polônia (1953-1956), o governo da Iugoslávia (1950), o governo da Argélia (1962), a Comissões de Trabalhadores em Portugal durante a Revolução dos Cravos (1974), o Chile (1972) e algumas experiências espanholas, são práticas autogestionárias que partiam do presuposto de um novo projeto societário.

Uma origem comum as idéias autogestionárias é seu nascimento após o capitalismo industrial inglês e como reação ao empobrecimento dos artesãos provocados pela difusão das máquinas e da organização fabril da produção.

De acordo com Singer (2013), nesse contexto, está o britânico Robert Owen, proprietário de um grande complexo têxtil em New Lanark, que em vez de explorar plenamente os trabalhadores que empregava, decidiu ainda na primeira década do século XIX, limitar a jornada de trabalho e proibir o trabalho infantil. Ainda atribuindo sentido filantrópico as suas atividades, Owen despertou admiração de outros industriais na perspectiva de compreender que o dinheiro gasto com o bem estar dos trabalhadores, se tornava lucro. A partir da Revolução Francesa e da recessão econômica na Grã-Bretanha em 1815, Owen passa a defender um plano ao governo britânico para restabelecer o crescimento da atividade econômica com a aplicação dos fundos de sustento dos pobres que, ao invés de serem distribuídos, seriam invertidos na compra de terras e construção de Aldeias Cooperativas onde o trabalho na terra e nas indústrias produziria a própria subsistência e os excedentes de produção poderiam ser trocados entre as Aldeias. O governo britânico se nega a implementar o plano e Owen passa a radicalizar a proposta, prevendo uma mudança completa no sistema social e na abolição da empresa lucrativa capitalista. Owen perde seus admiradores da classe alta e parte para os Estados Unidos com a intenção de erguer uma Aldeia Cooperativa. Ela foi estabelecida em 1825 em New Harmony no estado de Indiana e logo sofreu sucessivas cisões. A partir desse momento, sociedades cooperativas passam a surgir por toda parte, Owen retorna à Inglaterra e passa a protagonizar movimentos sociais e políticos na Grã-Bretanha (SINGER, 2013).

Na França, por exemplo, Charles Fourier propõem uma sociedade organizada conforme as paixões humanas e a produção harmônica. O principal objetivo dessa organização social seria dispor o trabalho para que ele se tornasse atraente a todos, o que resultaria em aumento de produtividade e de produção. Assim surge a ideia do falanstério, uma comunidade grande, com 1.800 pessoas trabalhando, para oferecer a cada um, ampla escolha entre os trabalhos diversos. Cada pessoa poderia encontrar um ou mais trabalhos que estivessem de acordo com suas paixões e aos quais ela poderia se entregar quase sem se importar com a remuneração. Nele se preservam a propriedade privada e a liberdade individual ao poder mudar de tra-

balho, mas os meios de produção seriam de todos os membros, mas sob a forma de propriedade acionária. A proposta não é coletivista como de Owen, mas uma variedade de socialismo de mercado (SINGER, 2013).

Na Espanha, as discussões sobre autogestão ocorrem após a Primeira Internacional Comunista, no ano de 1864. Nesse contexto, *los colectivistas* foram os partidários da propriedade coletiva, isto é, propriedade não individual, não capitalista e que engloba tanto os marxistas como os *los bakuninistas*<sup>27</sup>. São a partir dessas discussões que as correntes libertárias e anarcosindicalistas espanholas ressaltaram a possibilidade de organizar a sociedade dispensando tanto o modo capitalista, como o poder estatal, sendo a Guerra Civil Espanhola um momento propíciopara práticas de autogestão nos meios de produção. (MINTZ, 1977).

As discussões que antecederam a Terceira Internacional Comunista, ocorrida em 1919, e a critica à concepção leninista sobre o partido como vanguarda centralizada e disciplinada, para dirigir separado da grande massa de trabalhadores, segundo Loureiro (1999), que se contrapõem as ideais de Rosa Luxemburgo. Para Lênin, a consciência de classe é levada de fora aos trabalhadores por essa vanquarda, pois os próprios trabalhadores não possuem condições por si só de ir além de seus interesses imediatos. Rosa Luxemburgo defende para o socialismo a democracia conselhista, pois o poder não deve ser uma instância superior às massas, mas sim organismos democráticos que em exercício simultâneo ao fazer, do aplicar e do administraras leis, cumprindo funções legislativas e executivas, desencadeariam o processo revolucionário na ação e na formação do elemento consciente. Rosa defende que a consciência nasce na própria luta de classes. Para ela, ao observar os conselhos de operários e soldados da Alemanha de 1918, percebe na ação espontânea das massas a ação para romper com a alienação. A formação de novos espaços públicos proletários para conquistar direitos antes negados, esboça uma alternativa prática à sociedade capitalista incluindo a participação das massas. (LOUREIRO, 1999).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Los bakuninistas é uma corrente do pensamento anarquista preconizada por Mikhail Bakunin. O teórico russo teve muitos embates com Marx a respeito do papel do Estado na sociedade socialista. Los bakuninistas se autodenominavam como socialistas anti autoritários, mas cabe destacar que o anarquismo na Espanha possui uma importante relevância ao ponto de, segundo Mintz (1977) ser o ponto de origem de todas as organizações e partidos políticos de esquerda do país.

A concepção de que é indispensável a ditadura provisória da classe oprimida para tomar do Estado os meios e os processos do poder político e suprimir as classes (LENIN, 1978), trouxe questionamentos ao socialismo soviético que manteve uma camada burocrática e diferenças em uma burocracia dominante que assumiu características de um estrato social na função da produção, mesmo em uma sociedade sem classes (QUEIROZ, 1982).

A lugoslávia quando rompe com o stalinismo em 1948 e abandona o modelo burocrático soviético, passa a propor a participação das massas no Estado Socialista. Assim, implanta um modelo político autogestionário para estabelecer a democracia nas decisões em vários pontos da sociedade.<sup>28</sup>

De acordo com Queiroz (1982), um dos pontos importantes do modelo político iugoslavo são as Organizações do Trabalho Associado, onde cada trabalhador ao entrar no trabalho ou fazer uso dos meios sociais de transformação ou de prestação de serviços, adquire o direito de gerir, em condições de igualdade com os outros trabalhadores, os trabalhos da organização que participa. As relações internas e externas são normatizadas através de acordos de autogestão e estatutos e dessa forma se mantém o papel regulamentador do Estado minimizado, se restringindo apenas às linhas gerais de interesse social. A autogestão iugoslava se projeta também para fora das organizações de trabalho e se estendem para as organizações políticas. O maior órgão político de cada região autônoma<sup>29</sup> é a assembleia formada pelos Conselhos do Trabalho Associado, Conselho das Comunas e Conselho Sociopolítico. Nessas experiências o Estado estabelece as grandes metas de desenvolvimento de interesse social.

-

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Formas democráticas participativas não foram implantadas na Liga Revolucionária e no Exército. Nessas organizações mantiveram-se estruturas burocratizadas sendo que, na Liga manteve-se o centralismo democrático e o controle de uma pequena camada da cúpula que se perpetua através de diversos mecanismos e no exército, que se mantém o princípio da hierarquia (QUEIROZ, 1982).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>A lugoslávia foi um país que entre os anos de 1946 a 1992 foi composto pela união de seis repúblicas: Sérvia (com as regiões autônoma de Kosovo e Voivodina), Croácia, Montenegro, Eslovênia, Bósnia e Herzegovina e Macedônia.

De qualquer modo, nos aproximamos de sistemas políticos que possibilitaram a participação em decisões, seja em organizações políticas ou nas formas de produção. Esses espaços possibilitam a interação e a manutenção de democracias em campos de ação social bastante abertos e com possibilidades reduzidas de crescimento do aparato burocrático.

O que Singer (2013) chama de tentativa e erro, nós, assim como nossa entrevistada, podemos chamar de brechas:

Naquele momento estávamos vivendo um momento super "saído" [sic] de uma ditadura, com sufoco, greves acontecendo no ABC $^{30}$ , terreno fértil para esse tipo de coisa, e nós usávamos muito um termo na época: "são as contradições". Nós precisávamos usar a brecha, as tais das brechas, das prefeituras e era aquela coisa, fazer reuniões, fazer assembleias, tudo de discutir coletivamente, tudo muito incorporado na gente, e aquele momento foi muito importante. (Depoimento entrevistada 1., 2018).

A autogestão na produção da moradia é uma proposta inspirada no modelo uruguaio. Essa experiência auxilia os movimentos sociais brasileiros a pensarem nas suas relações estabelecidas com o Estado ao elaborarem propostas para a revisão da política habitacional, inspirando a construção de políticas habitacionais para grupos associativos e movimentos sociais.

Na Zona Norte da cidade de São Paulo, no ano de 1982, um grupo de aproximadamente 600 famílias recebe o engenheiro Guilherme Coelho<sup>31</sup> para a exibição de seu filme "Super 8". O filme realizado pelo engenheiro, apresenta a experiência das *Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* no Uruguai. O depoimento de nossa entrevistada, que nesse período era assistente social da Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social (FABES) na regional de Vila Maria e trabalhava no Programa PROMORAR, relata como ocorreu esse processo:

Os estagiários chegaram até à chefe do plantão social e falaram: "Nós queremos fazer uma reunião porque eu conheci um engenheiro estudante que tem uma alternativa para a questão habitacional,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> A entrevistada está referindo a região de Santo André, São Bernado e São Caetano.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> A experiência da Vila Nova Cachoeirinha e o trabalho de divulgação das Cooperativas de *Ayuda Mutua* uruguais feita por Guilherme Coelho é detalhada na dissertação de mestrado de BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Cachoeirinha.** Dissertação Mestrado. FAU-USP. Setembro, 2006.

porque ele foi visitar o Uruguai, eu quero que ele passe um filme". Aí eles chamaram uma reunião em um colégio e apareceu o Guilherme, que era engenheiro recém-formado que tinha ido para o Uruguai conhecer as experiências lá e tinha feito um filme que passou nessa reunião. As estagiárias montaram um grupo de trabalho com o Guilherme para começar a discutir uma alternativa habitacional, já que não existia nenhuma proposta ainda. O Guilherme falou para montarem uma equipe. Ele não era funcionário, mas era alguém que acreditava na proposta, então foi para frente. Eu manifestei o interesse em fazer parte dessa equipe, junto de outra assistente social e um arquiteto. Aíque nós começamos a trabalhar na Cachoeirinha. Não tinha terreno, nem nada. Só o povo cobrando a gente. No final de 1981, a equipe estava montada e depois de muita pesquisa e tempo, nós descobrimos um terreno (Depoimento da entrevistada 1, 2018).

O grupo obteve o compromisso da prefeitura que cederia a parte da gleba desocupada da Vila Nova Cachoeirinha para o projeto habitacional autogestionário mas para obter financimento para a construção das casas, o movimento encontra impasses. De qualquer forma, o grupo mobiliza a construção da Casa- Modelo, passa a negociar com os orgãos do governo para viabilizar o projeto, formula estratégias de pressão contínua e forma a Associação de Moradia Unidos da Vila Nova Cachoeirinha. Do ponto de vista da organização social, o processo foi observado pela técnica da FABES da seguinte forma:

Quando nós vimos aquele movimento daquele jeito, trezentos e noventa e duas familías, o tanto que cabia naquele terreno, foi que a gente começou a trabalhar. Era assembleia atrás de assembleia para discutir que tamanho que ia ter a casa, o que fazer com a pessoa bêbada, tudo era discutido. E teve a morte do Guilherme, isso deu mais vontade para a população brigar para aquilo, que tanto é que o conjunto tem o nome dele. Mas uma coisa nós técnicos tínhamos claro, nós tínhamos uma clareza em nível político. (Depoimento da entrevistada 1, 2018).

É também nesse período que os movimentos sociais de moradia estão mais organizados e articulados e suas lideranças, através da União dos Movimentos de Moradia (UMM), passam a realizar intercâmbios com a *Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua* (FUCVAM), no Uruguai.

No Uruguai, as lideranças conhecem a experiência das Cooperativas Habitacionais. Com financiamento público, proporcionadas pela *Lei Nacional de Vivienda* (Lei nº13.728, de dezembro de 1968), instala-se no país uma política de habita-

ção autogestionária, estatal e continuamente financiada. O financiamento das cooperativas habitacionais é realizado através do Fundo Nacional de Habitação, que possui recursos próprios oriundos da tributação de 2% de salários e prestações de serviços.

As cooperativas habitacionais uruguaias possuem um conjunto de possibilidades que permitem o acesso e a produção social da moradia. A forma das pessoas se vincularem as cooperativas pode ser por associação de categorias profissionais, por território geográfico ou por unidade de sócios.

Outra questão está relacionada à propriedade, pois os associados podem tanto se vincular a uma propriedade coletiva de *usuarios*, que atribui a seus associados o direito ao usufruto da moradia por tempo indeterminado, mas guarda o direito coletivo à cooperativa sob as unidades habitacionais, o terreno e os equipamentos comunitários, ou ainda, a cooperativa de *propietarios*, onde a propriedade da unidade habitacional é individual e os espaços coletivos estabelecidos de acordo com a lei de condomínios.

As cooperativas habitacionais uruguaias possuem formas diversificadas de executarem a obra dessas unidades habitacionais e são essas formas que definem a existência de dois tipos de cooperativa: as de *ayuda mutua* e as de poupança prévia.

As cooperativas de ayuda mutua utilizam o trabalho de seus associados na construção do conjunto habitacional. Os associados aprovam e subscrevem um regulamento de ajuda mútua que estabelece a forma de organização das obras, o trabalho deles e de suas famílias. Essas cooperativas possuem uma capacidade de organizar a população para resolver os seus próprios problemas habitacionais. Também são de menor custo e, portanto, adequada a resolver as necessidades dos trabalhadores de menor renda ou de renda similar dos operários industriais uruguaios.

As cooperativas de poupança prévia utilizam a contribuição da poupança de seus associados para financiar pelo menos 15% do valor total do empreendimento, sendo o restante por conta do banco hipotecário. Mas é a cooperativa que administra todos os recursos, a compra de materiais e contrata uma empresa para a execução da obra. Essas cooperativas são autogestionárias, não utilizam a ajuda mú-

tua, mas são apoiadas por equipes de assessorias técnicas e agrupam setores de trabalhadores de renda média.

Outro aspecto interessante da experiência uruguaia é a articulação das cooperativas de *ayuda mutua* em Federações. A articulação surge da necessidade de defender o modelo cooperativo autogestionário, na luta pela defesa da *Lei Nacional de Vivienda* e das propostas autogestionárias, ameaçadas permanentemente pela ditadura militar do país e pelos governos antipopulares que a sucederam.

A Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua (FUCVAM) tem um papel importante na organização das Cooperativas, principalmente na defesa do modelo cooperativo uruguaio, na articulação com outros movimentos na América Latina e no intercâmbio de experiências.

A Lei e a regulamentação das Cooperativas uruguaias possibilitam a criação dos Institutos de Assistência Técnica (IAT), equipes técnicas multidisciplinares que assessoram as equipes nas questões jurídicas, educacionais, cooperativistas, financeiras, econômicas e sociais para o desenvolvimento dos projetos e acompanhamento das obras. Essas equipes foram constituídas como organizações sem fins lucrativos, contratadas pelas cooperativas após estarem devidamente habilitadas e demonstrarem suas capacidades técnicas e institucionais no cumprimento das funções de assessoria. Na contratação de organizações sem fins lucrativos espera-se reforçar a liberdade e a autonomia da autogestão.

### 2.4 União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP)

A UMM é uma articulação de movimentos de moradia do estado de São Paulo. O movimento é composto por associações de moradores ou articulações de associações de moradores que possuem características reivindicativas e mobilizatórias enquanto movimento social. Sua principal bandeira de luta é a autogestão na produção social da moradia e a organização de base.

A UMM começou a ser articulada no ano de 1987. Paz (1996) identifica nesse processo a liderança do Padre Antônio Luiz Marchioni (Padre Ticão) da Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, das CEBs da zona leste, das pastorais da região sudeste e de lideranças do Partido dos Trabalhadores. São ainda importantes nesse processo, os assessores e apoiadores profissionais, atores que são

recebidos pelo movimento não como agentes externos, mas como próprio movimento social com legitimidade construída no acompanhamento sistemático das questões locais, nos enfrentamentos ao Estado e à polícia e nas reivindicações e manifestações. Atores como Miguel Reis, Rildo Marques de Oliveira e Wilson Bueno, o vereadordo Partido dos Trabalhadores Henrique Pacheco, técnicos da Fase como Flavio Jorge, Rosangela Paz, Márcia Accorci e ainda, arquitetos que atuavam em assessorias técnicas.

A UMM reúne mensalmente seus grupos e associações para discutir as lutas a serem realizadas na esfera municipal, estadual e federal e para definir uma agenda política que será encaminhada a diversos órgãos públicos. As plenárias mensais ocorrem há vinte anos, no segundo sábado de cada mês na Sede da Pastoral do Belém, na região do centro expandido da cidade de São Paulo.

As experiências de autogestão na cidade de São Paulo, advém do processo de ocupações de terra, estratégias importantes para a formação dos movimentos sociais e para a formulação da proposta autogestionária. Entre os anos de 1981 e 1984, 2.000.000 m² de terras públicas e privadas e mais de 100.000 famílias³² realizaram 61 ocupações na cidade de São Paulo (BAVA, 1988). Inicialmente foram mobilizações comunitárias que ocupam terras ociosas nas periferias das capitais brasileiras e que são apoiadas por organizações populares, organizações não governamentais e pastorais da Igreja Católica. Muitos dos terrenos ocupados foram reintegrados em ações de posse violentas, mas os grupos que conseguiram permanecer demonstram questões importantes para efetivar a permanência nessas terras.

Desde o final da década de 1980, a UMM passou a desenvolver o modelo autogestionário na produção social da moradia. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas na construção da vida comunitária e na busca por qualidade de vida desses grupos organizados. As primeiras experiências autogestionárias na produção de moradias foram realizadas pontualmente, efetivadas por organizações populares apoiadas por profissionais da área, organizações não governamentais (ONGs), pastorais da Igreja Católica, mecanis-

-

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Segundo MUÇOUÇAH (1991) novas ocupações coletivas continuaram ocorrendo, com especial concentração no ano de 1987, quando chegaram a envolver até 100.000 pessoas somente na zona leste da cidade de São Paulo, entretanto, nesse subcapítulo selecionamos experiências significativas ao processo de formação dos movimentos sociais e para formação do trabalho social em habitação.

mos de cooperação ou governos locais. A autogestão é descrita pelo próprio movimento da seguinte forma:

A autogestão na habitação corresponde a ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares associações e cooperativas. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução da sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. (RODRIGUES E MINEIRO, 2012, p.21)

A partir de 1989 os primeiros programas habitacionais autogestionários foram desenvolvidos nos municípios de São Paulo, Diadema, Santo André no estado de São Paulo e Ipatinga, no estado de Minas Gerais. Na cidade de São Paulo, foi a gestão da prefeita Luiza Erundina pelo Partido dos Trabalhadores, no ano de 1989, que respondeu a demanda dos movimentos e produção por autogestão. O financiamento da produção habitacional autogestionária e associativa foi realizado por meio de uma política pública, o Programa FUNAPS Comunitário (FUNACOM) <sup>33</sup>.

A defesa de programas autogestionários de habitação são propostas pautadas pelos movimentos populares desde a 1ª. Caravana da Moradia à Brasília, no ano de 1988.

Figura 4 e 5- Mobilização para a 1ª Caravana à Brasilia

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Funaps Comunitário ou FUNACOM foi um programa autogestionário realizado na Prefeitura Municipal de São Paulo entre os anos de 1989 e1992.



**Fonte**: Elaborado pela Comissão Provisória Eleita no Encontro dos Movimentos Populares em Ipatinga- MG. Acervo de Marcia Accorsi.

Nesse sentido, que o movimento elaborou a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular. O Fundo previa o financiamento continuo à política de habitação de interesse social, com dotações orçamentárias fixas, prioridade de atendimento as famílias com renda de até 5 salários mínimos e a produção de moradia por autogestão com recursos das aplicações dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Orçamento Geral da União (OGU), rendas e retornos de financiamentos de contratos firmados e arrecadação das loterias federais e prêmios não pagos. A proposta se transforma no 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular, aprovada na plenária do movimento em dezembro do ano de 1990

**Figura 6 e 7-** Campanha para aprovação do 1º Projeto de Lei de iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional por Moradia Popular.



Fonte: Elaborado pela Coordenação do Movimento de Moradia- Comissão dos Direitos Humanos.

Figura 8- Apoio da Igreja Católica à criação do Fundo Nacional de Moradia Popular



Fonte: Jornal Notícias Populares, 05 de agosto de 1991. Acervo de Marcia Accorsi.

A proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular percorre o país para a discussão e elaboração de minuta. As discussões são realizadas com diversos atores da sociedade civil, ao mesmo tempo, tem inicío a mobilização para coletar as milhões de assinaturas necessárias a um Projeto de Lei de Iniciativa Popular. O Projeto de Lei foi entregue ao Congresso Nacional no dia 19 de novembro de 1991 durante a realização da IV Caravana à Brasília que reuniu aproximadamente 5.000 pessoas.

Nas palavras do próprio movimento:

A ideia de se criar este projeto de lei acontece tendo como base duas motivações principais. Por um lado, a ausência de uma política habitacional por parte do governo federal destinada à população de baixa renda e a própria falência do Sistema Financeiro de Habitação, o qual será questionado em sua essência pelo projeto Fundo. Por outro lado, o projeto aparece como fruto das experiências concretas adquiridas pelo movimento popular durante anos de luta e

organização: as caravanas à Brasília e as negociações por recursos junto ao governo federal e de forma surpreendente, as experiências de projetos de mutirões habitacionais através da autogestão. (Secretaria de Assessorias da UMM-SP,1991, p. 11)

No ano de 1993 a UMM após articular os movimentos de moradia do país, fundada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), reunindo movimentosde 22 estados brasileiros. A UNMP se articula com outras redes da sociedade civil, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que reúne movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa. Integra a rede internacional da *Habitat International Coalition* (HIC) e a *Secretaria Latino Americana de La vivenda Popular* (SELVIP) da HIC, onde são priorizados o intercâmbio de experiências, a formação das lideranças para autogestão habitacional e a busca por uma agenda comum em ações sobre um mundo cada vez mais globalizado. A SELVIP foi formada na década de 1990 por movimentos populares da América Latina que defendem a proposta autogestionária. Essa organização tem influência na formatação da proposta brasileira e especialmente a experiência uruguaia, trazida pela FUCVAM.

A UNMP defende a autogestão como uma forma não apenas de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular:

Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construímos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história (UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, abril de 2003 apud MINEIRO e RODRIGES, 2012.

A partir da década de 1990, com os movimentos sociais articulados e organizados nacionalmente, tem inicío a estratégia autogestionária em diversos estados brasileiros. As experiências de autogestão que ocorrem em alguns estados brasileiros, em parte se desenvolveram em programas habitacionais públicos nas esferas municipais e estaduais, e outra parte, se desenvolveram através dos movimentos sociais e suas articulações. De qualquer forma, foram experiências que reformularam e reconfiguraram os atores envolvidos na produção social da moradia e formaram bases importantes para a discussão da autogestão nas políticas públicas.

No ano de 1990, no município de Ipatinga em Minas Gerais, é realizado um programa com as mesmas características do FUNAPSCOM paulista. Nesse Programa foi possívelconstruir 684 unidades habitacionais e no ano de 1996, a cidade de Belo Horizonte realizou o Programa de Apoio à Moradia por Autogestão, que viabilizou a construção de 1247 unidades habitacionais. Moreira (2009) assinala que a estreita relação da associação de moradores com a administração pública, a ausência de assessoria técnica externa e a dependência do orçamento municipal e de parcerias privadas para viabilizar cada empreendimento, marcaram o desempenho dessa experiência enquanto autogestão.

Em 1992, o governo do estado do Ceará implementou o Programa Comunidades. Entre os apectos que dificultaram a autogestão no Estado citamos a percepção da população em relação à habitação ser um favor e uma dádiva(MOREIRA, 2009), tornando a conquista individual da casa própria sobreposta a perspectiva coletiva autogestionária. Cabe ressaltar que a região nordeste recebeu aproximadamente 40% dos recursos do PROMORAR, ainda na vigência do SFH (AZEVEDO, 1988), demonstrando o bom desempenho do programa no financiamento de habitações nessa região e possivelmente dificultando a participação em projetos autogestionários.

No ano de 1993 na cidade de Goiânia, a União Estadual por Moradia Popular de Goiás (UEMP-GO), em negociação com a prefeitura do município, conseguiu a desapropriação de um terreno. Para viabilizar a obra, o movimento utilizou recursos da entidade alemã Miserior. A compra de materiais foi repassada diretamente às famílias. O movimento não contou com assessoria técnica e realizou sozinho a gestão dos recursos e da obra para a construção das casas em mutirão.

No ano de 1995 na cidade do Rio de Janeiro, a União por Moradia Popular do Rio de Janeiro (UMP-RJ), apoiada pela Fundação Bento Rubião, recebe a doação de um terreno da Igreja Católica e de recursos da entidade alemã Miserior e da Fundação Interamericana<sup>34</sup>. Depois de fracassadas as negociações do

-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> A entidade alemã Miserior e a Fundação Interamericana são entidades que apoiam a *Secretaria Latino Americana de La vivenda Popular* (SELAVIP) da *Habitat International Coalition* (HIC). A UMP- RJ é filiada a UNMP que compõem a HIC e a SELAVIP.

movimento com a prefeitura para que fosse criado um programa institucional de produção habitacional para grupos associativos, opta-se por receber o recurso e criar um Fundo Rotativo. O fundo foi gestado por um conselho de representantes composto por integrantes do movimento e da Fundação Bento Rubião. O Fundo recebeu recursos das duas instituições e também foram retomados parte do financiamento com as famílias. Com assessoramento técnico da Fundação Bento Rubião foram construidas 143 habitações no bairro de Jacarepaguá.

O estabelecimento de parcerias para a autogestão não ocorre de forma igualitária em todos os estados brasileiros. Vemos, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro estabelecer uma forte parceria com a Fundação Bento Rubião e com outras organizações não governamentais internacionais, porém sem estabelecer relações com o poder público local. Ou ainda o estado de Minas Gerais, que não conseguiu estabelecer parcerias com nenhum outro agente que não fosse o próprio poder público.

Em 2003, com o advento da gestão do presidente Lula e a criação do Ministério das Cidades, novos canais de negociação foram abertos aos movimentos sociais e a UNMP. A pauta da autogestão na política de habitação nacional é retomada.

Nessas negociações com o governo, foram elaboradas proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), exigidos subsídios para as famílias de baixa renda, retirada de restrições de crédito, recursos para assistência técnica, transparência nos procedimentos de aprovação dos projetos, destinação de terras públicas para habitação de interesse social, uso misto das edificações para comércio ou equipamentos sociais e a autogestão na produção social da moradia.

No ano de 2004, o Ministério das Cidades apresenta a proposta de utilizar o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para abrigar um programa autogestionário, o Programa Crédito Solidário (PCS). Diante das dificuldades dos movimentos em acessarem o programa, manifestações, passeatas, acampamentos, ocupações e reuniões foram realizadas pedindo mudanças no PCS.

No ano de 2005, o Fundo Nacional de Moradia Popular é aprovado pela Lei 11.124, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), após treze anos de tramitação no Congresso Nacional. Havia um entendimento por parte dos movimentos sociais que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) centralizaria os recursos e os programas de urbanização de assentamentos precários e produção habitacional de baixa renda. No entanto, o lançamento do PAC Urbanização, fora do FNHIS, causa impacto nos pactos estabelecidos. Ao mesmo tempo, uma análise jurídica da lei sancionada definiu que os recursos do FNHIS só poderiam ser destinados a entes públicos, excluindo as cooperativas e associações comunitárias. Uma longa pressão por parte dos movimentos sociais se seguiu e a Medida Provisória 387/2007, convertida na Lei 11.578/2007, passa a admitir o repasse de recursos diretamente às entidades viabilizado pelo Programa Produção Social da Moradia.

Apenas a partir do ano de 2006, com a criação do Conselho Nacional das Cidades<sup>35</sup>, que a UNMP passa a participar desse espaço institucional junto com diversos atores da sociedade civil organizada, atores do poder público, entidades profissionais e acadêmicas, organizações não governamentais e empresários<sup>36</sup>.

Entretanto, no final de 2008, com a crise financeira mundial, o governo começa a gestar um novo pacote habitacional, com a bandeira da construção de um milhão de casas. A partir de uma série de negociações com os setores da indústria da construção civil, foi implementado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A contrar resposta exigida pelos movimentos sociais foi o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E). Apesar da conquista de um programa autogestionário dentro do pacote habitacional, um dos questionamentos feitos pelos movimen-

\_

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> O Conselho Nacional das Cidades é um órgão permanente, de caráter deliberativo e consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e regido por um Regimento Interno. O Conselho tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano. O Conselho está previsto nos artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, no Estatuto das Cidades através da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 e foi implantado apenas no ano de 2006.

Podemos observar a composição do Conselho Nacional das Cidades para compreender a correlação de forças presentes nesse espaço. A gestão de 2014 a 2017 era composta da seguinte forma: 17 membros do governo federal, 9 representantes do poder público estadual, 12 representantes do poder público municipal, 8 representantes de entidades de trabalhadores, 6 representantes de entidades profissionais e acadêmicas, 4 representantes de ONG´s, 23 representantes de entidades dos movimentos populares e 8 representantes de entidades empresariais. Nota-se nas representações, a organização como a confederações de municípios, frentes nacionais de prefeitos, fóruns nacionais de secretários e vereadores, entre outros. Na representação das entidades empresariais, nota-se a presença da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, a Confederação Nacional de Comércio e a Confederação Nacional das Indústrias. E na composição do grupo dos movimentos populares observamos a presença da Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e a UNMP.

tos e demais entidades da sociedade civil foi justamente a não utilização do FNHIS na implementação do PMCMV.

O PMCMV-E incorporou várias propostas apresentadas pelos movimentos sociais e após o golpe do ano de 2016 as reivindicações ao governo federal são para a retomada das contratações.

Nesse capítulo procuramos compreender como os movimentos sociais podem ser analisados. Procuramos observar como os novos atores que emergem na cena pública na década de 1980 incorporam práticas comunitárias e solidárias, presentes no contexto periférico de onde emergem as lutas sociais do período. Vimos que diversas agências apoiam as mobilizações e organizações coletivas desse período como os sindicatos, a Igreja Católica, os partidos e outros atores da sociedade civil. De outra forma, retomamos as experiências autogestionárias vividas ao longo da história, dentro e fora do capitalismo, para compreender como ela se torna uma proposta para a política habitacional brasileira. Por fim, observamos a UMM e alguns aspectos desse importante ator à formulação da proposta autogestionária na produção social da moradia.

# **CAPÍTULO III**

## TRABALHO SOCIAL E AUTOGESTÃO

Virado será o mundo
E viramundo verão
O virador deste mundo
Astuto, mau e ladrão
Ser virado pelo mundo
Que virou com certidão
Ainda viro este mundo
Em festa, trabalho e pão.

Viramundo. Gilberto Gil e Capinan, 1967.

A autogestão pode ser uma experiência dentro do capitalismo, que em função de suas contradições, organiza novas formas de produção social, mas que em termo de valores, é uma prática anticapitalista. Entretanto, os contornos atribuídos à prática autogestionária podem ser muito diferentes, mas são opostos quando o financiamento dessas ações dentro da sociedade capitalista são para promover a capacidade empreendedora dos setores mais vulneravéis e garantir a continuidade da acumulação capitalista sem questionamentos ao *status quo* (RODRÍGUEZ, 2011).

A autogestão na produção social da moradia como uma proposta elaborada pelos movimentos sociais advém das experiências de ocupações de terra nas periferias das grandes cidades durante a década de 1980. Veremos brevemente como as assessorias técnicas aos movimentos sociais contribuem para o êxito dessas experiências, procuraremos compreender o trabalho social na política urbana nesse contexto para também compreender o trabalho social realizado pelas assessorias técnicas aos movimentos sociais e as possibilidades do trabalho social com os movimentos.

Para remontar a trajetória do trabalho social, no momento em que ele se torna próximo aos movimentos populares, mesmo essas ações, técnicas e especializadas, desenvolvidas no âmbito das relações sociais com os movimentos populares, tenham recebido outros nomes como assessorias, educadores, entre outros, consideraremos trabalho social toda intervenção realizada no âmbito da participação popular aos movimentos sociais. As intervenções realizadas com os movimentos partem da ação de técnicos que ocupam específicos espaços. Esses espaços foram o poder público, as assessorias técnicas e as organizações não governamentais.

Documentos contribuíram para resgatar essa trajetória. Os documentos são referentes às atividades realizadas pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) que, entre os anos de 1985 e 1992, desenvolve uma metodologia de trabalho de educação com os movimentos populares, para ampliar o controle e participação popular nas questões urbanas. Não foi possivél catalogar toda a documentação, entretanto, realizamos a análise do Programa Trienal da FASE-SP nos períodos de1987 à 1989 e de 1990 à 1992 e do Planejamento das Atividades de 1988, para recompor a metodologia de trabalho desenvolvida.

As atividades realizadas no Núcleo de Estudos sobre Movimentos Sociais (NEMOS) também são importantes para a reconstruir essa trajetória. Os debates e encontros com os profissionais de Serviço Social que atuaram na política púbica de habitação referente ao período desse estudo, são muito importantes para compreender as interações do poder público com os movimentos sociais, assim como sobre a contribuição do Serviço Social nesse processo.

**Figura 9-** Capa da Cartilha criada para divulgar a autogestão como forma de organização popular e defendida como uma solução para a falta de moradia.



Fonte: FASE-SP

#### 3.1Trabalho Social na Política Habitacional

- Mas qual a pauta? O que eu falo? O que eu levo? O que eu respondo para eles?
- Não responde nada, não tem nada para responder. Vamos construir. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

O trabalho social em habitação de interesse social é um componente da política habitacional que se configura na realização de ações socioeducativas e políticas, pautados em valores e estratégias, respaldadas nos diferentes projetos políticos societários o qual esteja inserido, sejam eles conservadores, neoliberais, democrático-populares ou revolucionários.

Assim, metodologias de intervenção social não são neutras, são escolhas, representam um conjunto de intecionalidades, conhecimentos e experiências que se convertem em princípios, diretrizes, estratégias fundamentais na condução da ação (PAZ; TABOADA, 2010, p. 70).

O processo do trabalho social é desenvolvido em territórios determinados, cujo horizonte, através da vinculação à política urbana, é a melhora da qualidade de vida das pessoas, a defesa de direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e o fortalecimento da participação e organização autônoma da população.

O trabalho social é concebido como um conjunto de ações inclusivas de natureza socioeducativa, adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção, afinadas com os princípios da Política Pública de Habitação, com as diretrizes dos programas e desenvolvidas em articulação com todos os agentes sociais envolvidos nos processos de decisão, implantação e controle social dos programas de moradia (RAICHELIS; OLIVEIRA; PAZ, 2006, p. 24 apud PAZ; TABOADA, 2010)

O trabalho social em habitação está presente no país desde a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS), definida no SFH, realizado no período de 1964 a 1986. Mas é a partir de 1975 que o trabalho social passa a ser institu-

cionalizado nacionalmente em vários programas ofertados pelo BNH, como o INO-COOP, PROMORAR, João de Barro, PROFILURB e o PROSANEAR.

Nesse contexto, os escopos de trabalho social objetivavam a discussão de direitos e deveres dos cidadãos quando adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio no caso de construções verticalizadas, o apoio à organização e acompanhamento de grupos de interesses como crianças, jovens, mulheres, apoio na constituição de associações de moradores, discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e integração da comunidade entre si e com o entorno e estímulo e apoio às famílias para fazer frente a novos gastos e permanecerem na nova unidade habitacional. Institucionalmente, as programações de trabalho social eram gestadas nas COHABs ou nos INOCOOPs e monitoradas pelo BNH em suas unidades descentralizadas e financiadas com recursos de um fundo rotativo.

No ano de 1999, com a adesão do Brasil ao Programa Habitar Brasil – BID, o desenvolvimento de trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com recursos advindos do Orçamento Geral da União, passam a ser uma exigência e são financiadas pelo próprio Programa, que incorporava no empreendimento o valor dessa ação. Aos estados e municípios que receberam as obras do Programa Habitar Bird Brasil (HBB), cabia o desafio de realizar a contratação do trabalho social, muitas advindas de emendas parlamentares.

O HBB exigia uma capacidade administrativa mais eficiente, inclusive na execução do trabalho social. Nesse momento, o trabalho social passa a estar integrado nas ações físicas, ambiental e de regularização fundiária. Há um conteúdo mínimo de trabalho voltado para os eixos de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. O trabalho social passa a ser exigido nas fases de antes, durante e pós-obras contendo objetivos, prevendo transparência a respeito dos assuntos do projeto integrado e formando equipes multidisciplinares. É exigida a avaliação do projeto após um período de doze meses de sua conclusão o que indicaria os primeiros resultados obtidos com o projeto.

Contudo, é a partir de 2003 que o trabalho social passa ser uma exigência a todos os programas do Ministério das Cidades que concedesse recursos a fundo perdido e naqueles obtidos através de empréstimos a estados e municípios.

Abramides, Mazzeo e Fingermann (1980) ao sistematizar a experiência de trabalho social no INOCOOP-SP demonstram como é possível direcionar politicamente à ação, conforme desejado. O INOCOOP-SP atendia com habitações de baixo custo, trabalhadores sindicalizados e contribuintes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Nessa experiência, desenvolvida nos anos de 1975 e 1976, a direção política dada ao trabalho social estava prévia à organização popular para uma atuação na defesa de seus próprios interesses e na defesa de seus próprios direitos.

O escopo do trabalho social nesse contexto previa o acompanhamento dos trabalhadores desde a constituição da Cooperativa, a contratação e execução das obras até a mudança para as novas unidades habitacionais e nas palavras das autoras, o método do trabalho social para alcançar esses objetivos deve ser:

Nessa perspectiva, o trabalho social refletirá com os cooperativados e/ou moradores de conjuntos habitacionais os fatos (a situação concreta) em sua dinâmica e em suas determinações múltiplas (interdependência, contradições) o que significa partir do geral abstrato para compreender o concreto real (ABRAMIDES; MAZZEO; FINGERMANN, 1980, p.25).

As autoras defedem uma prática profissional que, mesmo quando legitimada pelo Estado sob a perspectiva desenvolvimentista da política pública, deve-se encontrar altenativas para que a população possa empreender uma ação transformadora.

Ações transformadoras são buscadas nas metodologias para instrumentalizar as camadas populares e estimular a participação delas na realidade social para o exercício dos direitos. A participação, quando ampliada, tende à auxiliar a consciência e a articulação da classe trabalhadora.

Desenvolver um trabalho social dessa forma requer dos técnicos ou seus agentes operadores, uma concepção de sociedade e de que todas as coisas e todos os fatos se transformam e que a existência é encadeada dinamicamente, impulsionando o movimento inerente da própria sociedade. O técnico social deve estar com-

prometido com a classe trabalhadora e dispor a ela toda informação e conhecimento que possui no sentido de auxiliar sua articulação (ABRAMIDES; MAZZEO; FINGERMANN, 1980).

De outra forma, no município de São Paulo no inicio dos anos 1980, os atendimentos e programas de habitação voltados à população de baixa renda eram compreendidos como ações emergenciais e não como parte de uma política habitacional. As ações ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos de assistência social, reduzindo o atendimento emergencial à remoção de favelas para áreas e conjuntos desprovidos de serviços públicos e localizados nas periferias. E mesmo nesse contexto, verificamos que a ação técnica não era desprovida de intencionalidade como poderemos observar no próximo capítulo.

Em fevereiro do ano de 1989 o município de São Paulo, quando cria sua secretaria de habitação, demarca que o atendimento prioritário em sua política será a população com menores rendimentos, será as demandas organizadas pelos movimentos de moradia e nesses contextos, será realizado o trabalho social em seus programas. Sobre esse aspecto há um reconhecimento do trabalho social que é observado de forma ampliada e articulada a cultura, a política e a participação:

O processo de produção dos novos assentamentos habitacionais referentes a qualquer um dos programas formulados será acompanhado do desenvolvimento de um trabalho social, cultural e político que estimula a participação dos moradores em todas as etapas, do projeto à ocupação (RONCONI, 1995, p. 29).

Na cidade de São Paulo, no ano de 1989, tem início na Secretaria Municipal de Habitação, o Programa Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitário (FUNAPSCOM). Criado pela lei 8.906 de 27 de abril de 1979, o FUNAPSCOM é uma reformulação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), então vinculado à FABES e à Coordenadoria do Bem Estar Social. Ao invés de aplicar recursos a fundo perdido para realizar obras dispersas e pulverizadas, o FUNAPSCOM permite convênios e repasses financeiros aos grupos organizados, com parte do retorno

financeiro a ser realizado pelas famílias. Até novembro de 1992, último ano de vigência do Programa, foram contratadas 12.000 unidades habitacionais<sup>37</sup>.

O Programa FUNAPSCOM permite financiar a parcerias dos grupos de assessorias técnicas no apoio aos movimentos à autogestão. Segundo Ronconi (1995), havia 23 entidades prestando assessoria técnica aos movimentos sociais na cidade de São Paulo no período de 1989 a 1992.

Na perspectiva da gestão pública e a construção do trabalho social na política urbana, nossa entrevistada relata alguns desafios importantes, que ao longo da história se transformam e se complexificam:

O desafio que tinha no final da década de 1980 para 1990 foi estruturar a política com participação, pois nós tinhamos acabado de sair de um governo autoritário e então esse era o desafio. No ano 2004 o desafio era aprimorar os instrumentos de participação e tornar isso parte da estrutura do Estado. Essa preocupação era grande, pois nossa sociedade é muito autoritária, então o objetivo era criar uma cultura de participação. Mesmo assim os processos participativos foram desafiadores. Em 2013 teve a situação específica no governo de São Paulo que foi a conjunção de força para garantir governabilidade e a habitação foi oferecida com um partido que não tinha a mesma ideologia. Estávamos ansiosos para conseguir retomar o processo participativo, a produção, a execução... (Depoimento da entrevistada 3, 2018)

Paz e Taboada (2010) realizam uma aproximação sobre o Trabalho Social com os movimentos de moradia, muito próximo do Trabalho Social realizado pelo poder público na relação com os movimentos. Vejamos:

A atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais passa a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular. A tônica da ação dos profissionais que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões de moradores, de grupos de mulheres que reivindicavam creches e equipamentos públicos, de movimentos de resistência e ocupação de áreas públicas e privadas. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas

Sobre essa experiência, ver RONCONI, Reginaldo L.N. Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (O Programa FUNAPS Comunitário). 1995 (299f.). Dissertação de Mestrado- Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos.

lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48)

Nesse momento da história ocorre a aproximação dos técnicos do poder público envolvidos nos programas habitacionais, com os movimentos sociais, quando as reivindicações das famílias por moradia, urbanização, regularização, melhorias e serviços urbanos nas periferias da cidade, eram realizadas individualmente. O Programa FUNAPS, quando vinculado a Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social, foi uma importante porta de entrada para essas reivindicações. Os profissionais desse serviço desenvolveram não apenas uma ação pontual na liberação de recursos, mas uma ação paralela:

A favela vinha aqui, "olha eu sou morador da favela tal". Ah, então tá, eu vou lá, na sua favela, e a gente vai chamar uma reunião. Tem que formar uma comissão de moradores. A partir daí começamos a discutir outras coisas, porque aí os técnicos acharam que era o momento e se viam no papel de organizar a população e promover a educação popular (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

Para os profissionais do poder público as demandas deveriam ser organizadas coletivamente. Os técnicos propõem que sejam organizadas comissões de moradores por territórios ao invés de atender individualmente as reivindicações. São abertos novos espaços, são realizadas novas discussões:

Mensalmente a gente fazia reunião com todas as comissões de favela, e em favela que ainda não tinha comissão, que não tinha representatividade, a gente convidava as lideranças do MDF38 para conhecer a frente nacional dos trabalhos. Então a gente tinha esta preocupação de trazer experiência, de trazer modelos de organização, formas de organização para isso. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

A partir das necessidades concretas vivenciadas nas condições de moradia das periferias da cidade, novas discussões foram realizadas para obtenção de serviços públicos coletivos. Adquiriu-se a perspectiva coletiva de organização, da articulação das lutas populares, realizadas em diferentes regiões da cidade.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Movimento de Defesa do Favelados (MDF), formado no ano de 1977 se propunha a organizar e articulador as favelas, hoje presente nas regiões da Vila Prudente e Sapobemba.

Não havia nada escrito. Quando nós começamos a trabalhar com o movimento não tinha nada escrito, isso era como um compromisso com o movimento, algo ideológico, político, do que na verdade algo de conflito. Era um começo tanto para nós, como para eles também. Estávamos formando nossas cabeças como eles também estavam, não tinha uma coisa hierarquizada ou uma diferença entre nós. (Depoimento da entrevistada 1, 2018)

A intervenção técnica, vista dessa forma, pode ser confundida com o papel das lideranças dos movimentos populares, como podemos ver no depoimento a seguir:

Eu comecei a conversar e ele disse assim: "lá vem a Lourdes achar que pode organizar a gente". O João, que é a liderança mais antiga, mas que era tão novo como eu na época, dizia "o que é que isso, o que isso?". Então eu acho que teve nesse processo uma mudança na nossa intervenção, participação e principalmente da Prefeitura. Tinha cargo né? Não podia estar falando em termos de qualquer coisa referente à organização. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

Os técnicos do poder público expressam seu compromisso ético político no atendimento à população. Ao reivindicar melhorias das suas condições de moradia, a população esboça uma ação transformadora que pode ser alcançada com a instrumentalização das camadas populares e com o estímulo à participação delas na realidade social, para o exercício de seus direitos. Essa perspectiva pode ser observada no seguinte depoimento:

A gente discutia a própria necessidade de organizar para se obter outros serviços, como direito que a população tinha, que a gente como servidor público tinha obrigação de prestar esclarecimento, informação. Uma outra visão do funcionário público como aquele que ficava atrás de um balcão, e por favor, dava informação para a população. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

As reivindicações para atendimento de água, luz e melhorias nas condições urbanas das periferias das cidades são lutas pelo acesso a cidade. A cidade cresce, as lutas pelo direito à cidade se ampliam, se articulam e passam a ser demandas pelos movimentos sociais já organizados.

Nesse sentido, o trabalho social no poder público se torna próximo aos movimentos sociais que se consolidam a partir do a partir do ano de 1989, no

Programa FUNAPSCOM, vigente na gestão da prefeita Luiza Erundina. Nesse momento, as ações do trabalho social são realizadas no acompanhamento dos mutirões, das urbanizações das favelas e das ações de melhorias das áreas.

Eu lembro que quando nós estávamos na gestão da Luiza Erundina e tinha lá os mutirões, a gente estava discutindo a demanda e aí foi a primeira experiência que os movimentos trazem a demanda, não passa pelo crivo, vamos dizer assim, da Prefeitura. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

A indicação da demanda, de quem terá o beneficío da moradia autoconstruída, passa a ser dos movimentos sociais, pois é ele quem está organizando, gestando os recursos e realizando as reivindicações necessárias para a viabilização desses empreendimentos. Essa questão é importante, demarca um conflito entre a ação técnica e a ação do movimento e também um contorno do movimento ao trabalho social. O seguinte depoimento demonstra esse aspecto:

Acho que o movimento também cada vez mais vem dizendo: "esse trabalho eu posso fazer e esse trabalho aqui é de todo mundo", e eu digo, na minha opinião, é não. Esse trabalho não é um trabalho de todo mundo, esse trabalho não é um trabalho qualquer, nós caminhamos juntos, mas você tem o seu papel e nós temos o nosso... E isso tem que estar muito delimitado. (Depoimento na Atividade Roda de Conversa, NEMOS, 2016).

A partir da década de 1990 a Secretaria de Habitação do município de São Paulo, estabelece equipes multidisciplinares composta por arquitetos, engenheiros, assistentes sociais entre outros profissionais. Essa equipe técnica compõem os escritórios regionais da Secretaria de Habitação e a dimensão interdisciplinar se estende para dimensão política e pedagógica do trabalho social. Nesse sentido, o depoimento de nossa entrevistada demonstra outro ponto de tensão:

Alguns arquitetos e engenheiros que estavam envolvidos no processo também acham isso importante, mas desculpa, não dão a ênfase que nós damos para a formação, para essa dimensão ética, política e pedagógica e que é formativa. (Depoimento da entrevistada 3, 2018)

Ao longo das experiências e debates realizados sobre o trabalho social percebemos a atuação técnica de profissionais do poder público, das organizações não governamentais e das assessorias técnicas, quando próximos aos movimentos populares,se comprometem politicamente e na utilização de seus conhecimentos, a apoiar e instrumentalizar essas lutas fomentando a organização e as reivindicações coletivas.

O compromisso político desses profissionais se identifica com o Serviço Social que, enquanto categoria profissional, reafirmou esse compromisso no conjunto de suas regulamentações profissionais como a Lei nº8662/1993 de Regulamentação da Profissão e o Código de Ética do/a Assistente Social de 1993.

A direção social dada pelo projeto-ético profissional do Serviço Social e a influência da construção de um projeto hegemônico dessa categoria, perpassa a atuação desses profissionais na política urbana e na atuação com os movimentos populares. O código de ética do Serviço Social, em seus princípios fundamentais, demonstra a atuação dessa categoria profissional, comprometida nos processos de construção de novos projetos societários:

Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero (CFESS/ CÓDIGO DE ETICA, 2012, p. 24)

O trabalho social, na política urbana ou nos movimentos populares, não é exclusividade do assistente social. Entretanto, é significativa a presença desse profissional que traz para essa atuação as referências teóricas e mtodológicas e os compromissos ético-políticos construídos pela profissão, no momento de lutas internas dessa categoria contra suas próprias bases conservadoras e tradicionais. O depoimento de nossa entrevistada demonstra esse aspecto:

Eu acho que teve um apelo muito grande, do próprio serviço social, que era entender um pouco o momento conjutural que estávamos vivendo na década de 70. Depois com a habitação, não era muito claro o que nós estavamos fazendo, mas estávamos participando do movimento que era até mesmo a total renovação do serviço social. (Depoimento da entrevistada 1, 2018)

A militância presente na atuação do Serviço Social, pode ser observada no depoimento de nossas entrevistadas, tanto no sentido da escolha profissional após uma longa e consolidada trajetória militante, quanto no sentido político dessa profissão:

Primeiro eu fui ser militante do movimento, para depois ser assistente social. E fui ser assistente social porque era uma profissão que tinha muito a ver com as coisas que eu queria fazer no movimento e que o curso me daria as ferramentas, mais elementos, mais capacidade para compreender aquela realidade e intervir nela. E não é porque eu conhecia os fundamentos da profissão, mas eu tinha grandes exemplos e um grande exemplo é a Luiza Erundina, que é era uma profissional, uma militante da questão sindical e do movimento popular e que vai para a política. E que vai levar esse mesmo conteúdo da profissão para a política. Ah, eu disse, eu quero ser isso aí, quero atuar na política, quero atuar na profissão e quero estar nesse lugar. (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

Para nós o caminho ainda é esse. A profissão foi usada para a gente fazer esse caminho político. Não foi o político que fez assim, foi a profissão que foi usada para fazer esse tipo de coisa, que era a tal da militância. (Depoimento da entrevistada 1, 2018)

De outra forma, a formulação dos programas habitacionais autogestionários e a institucionalização do trabalho social na política urbana possibilitaram uma atuação profissional próxima aos movimentos sociais, mas no sentido de acompanhar a utilização dos recursos do Estado nos empreendimentos habitacionais viabilizados pelos movimentos.

Nesse contexto, o trabalho social estará mais próximo do Serviço Social como profissão de intervenção, inserida na divisão sociotécnica do trabalho coletivo, na função de planejar, gerenciar, administrar, executar e assessorar políticas, programas e serviços sociais.

Com o financiamento dos empreendimentos autogestionários pelo Estado, o trabalho social passa a integrar uma equipe interdisciplinar que também expressa seu compromisso ético-político nessa atuação e que também é atuante na dimensão política e pedagógica do trabalho social.

A interdisciplinariedade nunca foi de forma muito clara. Eu sempre brinco com o seguinte: o arquiteto pode dar opinião em tudo, mas assinar planta só ele pode, o advogado pode dar opinião na assembleia, mas assinar petição só ele que pode e o trabalho do assistente social todo mundo acha que pode fazer e você vai conversar com vários arquitetos, por exemplo, e eles vão dizer isso. Eu valorizo o trabalhador e sua profissão, mas isso não é necessariamente um trabalhador social, porque tem essa dimensão, e tem uma dificuldade em reconhecer essa outra dimensão específica, que tem sim um saber, um conhecimento a ser desenvolvido nessa área especificamente. (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

O Serviço Social como trabalho especializado, expresso sob a forma de serviços, que possui produtos e interfere na reprodução material da força de trabalho e no processo de reprodução sociopolítica ou ideopolítica dos indivíduos sociais, passa a contribuir intelectualmente, junto com outros inúmeros protagonistas, na criação de consensos na sociedade. Consenso em torno de interesses de classes, sejam dominantes ou subalternas, contribuem para o reforço da hegemonia vigente ou para a criação de uma contra hegemonia no cenário da vida social (IAMAMOTO, 2003). Nesse sentido, a intervenção dos assistentes sociais orienta-se para o desenvolvimento de processos emancipatórios, por meio de ações de cunho socioeducativo e organizativo e de prestação de serviços.

Contudo, ao desvelar o papel do Serviço Social, deve-se observar a própria atuação e a análise que se faz dela. A questão da ideologia que norteia a ação fica clara na atuação profissional não só do Serviço Social, mas em toda ação que ocorre dentro de uma perspectiva transformadora e concebida como contribuição profissional à transformação da sociedade.

As alternativas de intervenção devem ser encontradas na análise e instrumentalização às camadas populares, estando implícita a questão da participação na realidade social, mesmo que num primeiro momento, essa participação se dê no acesso às informações existentes e nos exercícios de seus direitos que sempre são escamoteados em uma sociedade de classes. Esta participação tende a auxiliar a ampliação da consciência da classe trabalhadora. Neste sentido, o técnico social comprometido com esta classe deverá dispor à

mesma, toda informação e conhecimento que possui no sentido de auxiliar sua articulação. (ABRAMIDES; MAZZEO e FINGERMANN, 1980)

### 3.2 Trabalho Social nas assessorias e ONGs

Em São Paulo é possível verificar iniciativas que fomentam a articulação de diversos atores que auxiliam e fortalecem o estabelecimento de parcerias. No ano de 1987, o Sindicato dos Arquitetos organiza o Primeiro Encontro das Assessorias Técnicas, que reúne cerca de 90 pessoas interessadas pelo tema. No mesmo ano, outro encontro é realizado na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, na perspectiva de ampliar a interdisciplinariedade das assessorias (RONCONI, 1995). A partir de 1988, o Sindicato dos Arquitetos passa a articular mensalmente o Fórum de Assessorias Técnicas.

Denaldi (1994) <sup>39</sup> afirma que as equipes de assessorias técnicas procuraram se constituir como ONGs para manter-se autônomas em relação ao Estado. Também afirma que ao se associarem ou serem contratadas diretamente pelas associações comunitárias a multidisciplinaridade de suas equipes seria garantida, assim como a condição de parceira e não prestadoras de serviços em relação ao governo.

A partir do financiamento dessas parcerias no escopo da política pública, os debates sobre as formas de organização juridica das assessorias técnicas se torna relevante no sentido de possibilitar a compreensão de quais são os objetivos na viabialidade dessa parceria.

A preoucupação desses atores em permanecerem autônomos na relação com o poder público possui a perspectiva de alterar a correlação de força junto ao

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> O debate realizado pelo Instituto Pólis sobre Moradia e Cidadania na cidade de São Paulo, no ano de 1994, contou com a participação de 10 representantes de assessorias técnicas e profissionais do poder público, destacaremos os posicionamentos dos seguintes arquitetos: Alexandra Rechke (Prefeitura Municipal de Habitação de Porto Alegre), João Marcos Lopes (Coordenador da assessoria técnica USINA- Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado), Leonardo Pessina (Coordenador da assessoria técnica CAAP), Reginaldo Ronconi (Presidente da assessoria técnica GAMHA- Grupo de Assessoria aos Movimentos de Habitação) e Rosana Denaldi (Prefeitura Municipal de Diadema).

Estado e alterar os atores já fortalecidos historicamente na política urbana como as empreiteiras e escritórios de arquitetura já consolidados.

Em relação aos movimentos sociais, se organizam enquanto ONGs, para retornar à referência do modelo cooperativista uruguaio dos IATs<sup>40</sup>. A perspectiva é facilitar o diálogo, atuar na mediação e na interlocução com o poder público e qualificar a atuação dos movimentos sociais e das comunidades envolvidas. Essa referência é colocada por Rechke (1994)<sup>41</sup> da seguinte forma:

Na medida em que focaliza a questão da autogestão, que remonta também a princípios do próprio cooperativismo e que se refere a um modo de se relacionar. E nisso as próprias ONGs têm um papel fundamental, uma vez que estabelecem um diálogo muito mais fluido com o movimento popular do que o próprio Estado (RECHKE, p. 29, 1994).

Entretanto, o Programa FUNAPSCOM expressa um processo muito específico vivido na cidade de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina na prefeitura, exercendo mandato de 1989 à 1992, pelo Partido dos Trabalhadores. Ao representar as lutas sociais e os movimentos sociais no poder executivo, sua gestão representa a abertura do Estado para o diálogo com os movimentos sociais e para a construção de uma política pública de autogestão na produção da moradia. Assim, alguns atores das assessorias técnicas passam a compor a gestão pública para contribuir nesse processo.

Nesse cenário surgem os questionamentos se a autogestão seria, na verdade, uma cogestão. Vejamos alguns posicionamentos nesse sentido:

A novidade estava no fato de que a administração estava querendo fazer essa parceria com parcelas da população habitualmente excluídas desse processo. Acho que tinha uma parcela da administração que adotava essa linha politica. Por outro lado,

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Os Institutos de Assistência Técnica (IATs) são entidades que assessoram a FUCVAM e o cooperativismo de habitação uruguaio.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Depoimento para SILVA, Ana Amélia. Moradia e cidadania: um debate em movimento. PÓLIS, n.20, São Paulo, 1994.

existiam também na administração pessoas que achavam excessiva essa descentralização de poder, e daí começou a se usar essa questão da co-gestão para tentar refrear uma coisa nos mutirões que era inequivocamente autogestão, sem a menor dúvida. (RONCONI, 1994, p.31)<sup>42</sup>.

Entendo autogestão como um processo pelo qual se repassam os recursos públicos para comunidades organizadas, associações, movimentos de sem-terra, cooperativas etc, que passam a administrar e gerenciar esses recursos de acordo com certas normas e no interior de programas negociados em conjunto. Isso não quer dizer que não haja uma parceria com o poder público, mas nem por isso deve ser chamada de co-gestão (PESSINA1994, p.30)<sup>43</sup>.

A presença do Estado, enquanto agente financiador da política urbana, não é rejeitada pelos movimentos sociais e pelos atores envolvidos nesse processo. O debate central está no fortalecimento do Estado democrático e na possibilidade de fortalecer outros atores antes excluídos do processo decisórios.

É possivel verificar que as assessorias técnicas possuem um projeto político, que estão vinculados a um projeto de transformação social mais amplo que somente a produção da habitação. O posicionamento de Alexandra Rechke<sup>44</sup> é elucidativo sobre esse aspecto:

Mesmo os grupos que hoje se mantêm enquanto assessorias técnicas são aqueles que, à medida que se profissionalizaram, não perderam de vista o seu projeto político. Ou seja, não perderam de vista o projeto de transformação social que existe por trás dessa experiência. (RECHKE, p.38,1994)

As assessorias técnicas e os movimentos sociais desenvolveram intervenções importantes nas relações com o Estado. Essas intervenções são importantes para a evolução dos programas habitacionais. Os movimentos sociais

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Depoimento para SILVA, Ana Amélia. Moradia e cidadania: um debate em movimento. PÓLIS, n.20, São Paulo. 1994.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Depoimento para SILVA, Ana Amélia. Moradia e cidadania: um debate em movimento. PÓLIS, n.20, São Paulo, 1994.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Depoimento para SILVA, Ana Amélia. Moradia e cidadania: um debate em movimento. PÓLIS, n.20, São Paulo, 1994.

não se ausentam do cumprimento das regras, normas e dos limites do uso de recursos públicos, mas com o desenvolvimento dos programas habitacionais para grupos associativos, essa complexidade se amplifica significativamente.

As assessorias técnicas possibilitaram ao movimento social aprimorar o processo de produção da autogestão, gestando conjuntamente as necessidades práticas impostas nas complexidades financeiras, jurídicas e construtivas de um empreendimento habitacional. O movimento relata a importância dessa parceria:

Esse trabalho conjunto permite que assessoria possa fomentar a autogestão em todos os momentos do processo de aprovação e execução da construção da moradia, garantindo que o projeto atenda a necessidade e respeite os interesses dos futuros moradores, preservando as particularidades de cada grupo. Sendo assim, o produto final não se resume a casa pronta, mas ao acúmulo de experiências técnicas e sociais que os levaram até ali, fazendo com que a participação no processo e o aprendizado adquirido representem a autonomia, o acesso aos direitos, à cidadania e a contribuição na construção de cidades mais igualitárias. (UNMP, 2015, p. 4)

Por outro lado, o processo autogestionário para produzir a moradia representa aos seus participantes a possibilidade de adquirir novos aprendizados. São a partir das relações de autonomia ao Estado, que o acesso a direitos e à ampliação da cidadania, se concretizariam.

Os novos aprendizados construídos a partir da prática autogestionária conta com a assessoria técnica para ampliar a participação da população nos apectos fisicos da obra. Elaboração de projetos, desenho e planejamento de obra, são aspectos que passam a ser discutidos na autogestão. Outra dimensão que contribui para que seus participantes adquiram novos aprendizados é o Trabalho Social. Sobre esse aspecto, uma das assessorias técnicas se posiciona da seguinte forma:

Nossa grande preocupação na USINA foi fazer um trabalho social de dar nova forma à ação, quer dizer, o trabalho de formação mesmo, na medida em que não bastava só a capacitação. Era necessário todo um trabalho de formação para que as pessoas pudessem apreender aquilo dentro de um processo de racionalização,

entender exatamente qual o seu papel nessa história toda (LOPES, 1994, p. 32)<sup>45</sup>

Ampliar as habilidades de seus participantes, ultrapassar a capacitação para obra e realizar um processo de formação enquanto sujeitos políticos participantes da história, são algumas das possibilidades do trabalho social na autogestão.

Outro ator importante nesse processo foi a FASE, organização não governamental sem fins lucrativos fundada em 1961, que desenvolveu trabalhos para a organização e desenvolvimento comunitário e associativo no apoio a ações de resistência à ditadura e aos movimentos sociais que enfrentaram a carestia e as desigualdades econômicas na redemocratização brasileira, realizando atividades de formação às oposições sindicais e movimentos comunitários de base e metodologias de educação popular para ampliar o controle e a participação popular no âmbito das questões urbanas.

Descreveremos a metodologia de trabalho da FASE utilizada na atuação da entidade com o Movimento Popular do Campo Limpo, zona sul da cidade de São Paulo. De forma geral, a organização desenvolveu atividades com lideranças, representantes, dirigentes e militantes de base de diversos movimentos populares presentes na cidade entre os anos de 1985 e 1992.

A região do Campo Limpo, no período que antecede o desenvolvimento desse trabalho, passou por grandes ocupações de terra como a área da Fazenda de Itupu ou em áreas menores por toda região da M´Boi Mirim e Campo Limpo. Lideranças da Igreja Católica e do Partido dos Trabalhadores (PT) passam a reunir os representantes das ocupações para discutir como evitar as reintegrações de posse ou como obter recursos do Estado para permanência nas áreas. Após o desenvolvimento de diversas estratégias de reivindicação coletiva o movimento garante a área do Colégio Adventista, no Parque Santo Antonio, para viabilizar moradias por mutirão. Para tanto, estabele parceria com o Laboratório de Habitação da Faculdade

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Depoimento para SILVA, Ana Amélia. Moradia e cidadania: um debate em movimento. PÓLIS, n.20, São Paulo, 1994.

de Belas Artes para a realização dos projetos de arquitetura<sup>46</sup> e urbanização e recebe apoio da FASE.

A região do Campo Limpo, nesse contexto, possuía diversos focos de luta, e ao mesmo tempo, era um importante polo de crescimento populacional e industrial da cidade. Ao acompanhar seis microregiões da zona sul da cidade47, a equipe da organização passa a propor encontros e atividades na região para articular essas lutar e ultrapassar a fragmentação dos grupos, ampliá-los e unificá-los à toda cidade. Esses encontros tem como objetivo discutir propostas concretas para uma articulação ampla e permanente, assim como discutir critérios básicos (pluralismo, representatividade, articulação de lutas, relação com o governo, etc.) para superar o quadro atual, caracterizado pela fragmentação dos grupos. (Programa Trienal FASE/ SP, 1987 a 1989, p. 11)

Manter a representatividade e o pluralismo desses sujeitos, articular lutas, ultrapassar a fragmentação dos grupos, amplia-los e unifica-los às lutas da cidade, foram propostas de trabalho da organização a partir do desenvolvimento das atividades no Mutirão do Colégio Adventista<sup>48</sup> e na Associação Pró-Moradia Zona Sul<sup>49</sup>.

Para a articular na cidade e na região esses sujeitos coletivos, a equipe realizou ações com a coordenação dos movimentos e associações de moradia por ajuda mútua e autogestão.

A equipe passa a mobilizar um encontro para as associações poderem debater as principais teses sobre a questão habitacional, no sentido de organizar e inserir os movimentos no embate direto ao Estado.

A articulação com outras entidades, calcadas em algum acontecimento conjuntural, com o desenvolvimento de tarefas e especializações diferentes, são

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Sobre essa experiência, ver BONDUKI, Nabil. **Construindo Territórios de Utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. Tese de Mestrado, São Paulo, FAU-USP, 1986.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> As áreas foram divididas por micro regiões, a saber: Jardim Regina, Jardim Rosana, Jardim São Luis, São Bento, Guarapiranga e Rural (compreende o Riviera até a Vila Jaci).

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Refere-se ao mutirão do colégio Adventista que no desenvovimento do trabalho da FASE entre os anos de 1988 a 1992, parte das casas já haviam sido construídas e outra parte estava no inicío das obras.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Associação Pró-Moradia Zona Sul é o nome jurídico do movimento popular da zona sul.

propostas aos movimentos populares<sup>50</sup> da zona leste da cidade de São Paulo. Observa-se a presença de partidos políticos como PT e PC do B e a Igreja Católica na organização desses movimentos populares, permitindo a identificação das preferências com determinados setores, correntes políticas ou religiosas que facilitaram, potencializaram ou dificultam as ações desenvolvidas.

No Mutirão do Colégio Adventista foram realizadas atividades com os moradores assentados e com moradores mobilizados para o próximo mutirão. Com os moradores assentados no Mutirão as discussões focaram na organização comunitária do grupo para viablizar creches, áreas verdes e espaços de lazer para jovens, diante da ausência de equipamentos de uso coletivo no bairro. Com os moradores mobilizados para o próximo mutirão foram desenvolvidas ações para ampliação das práticas democráticas.

A organização desenvolveu atividades com a diretora da Associação Pró-Moradia Zona Sul para ampliar as práticas democráticas nas relações entre os associados e os militantes.

A proposição das pautas e o desenvolvimento das ações possuem como facilitadoras os membros da equipe da organização, entretanto, a perspectiva é o fazer para e com as famílias. No caso dos moradores mobilizados para o novo mutirão as discussões são focadas na organização interna da obra e nas propostas para o novo bairro.

Nos documentos analisados foi possível sistematizar as questões que nortearam o desenvolvimento do trabalho<sup>51</sup> e definidas como objetivos dessa ação. Vejamos:

\_

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> A equipe identifica na zona leste da cidade os seguintes movimentos populares: Movimento Sem Terra, o Movimento de Urbanização de Favelas (MURF), Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), União das Favelas e o Movimento dos Mutuários.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Conforme descrito no Programa Trienal FASE/ SP-1987 a 1989, p. 13, 1987.

# Quadro 2- Objetivos do Trabalho com Movimentos Populares

#### **Objetivos**

- **1.** Conscientizar e organizar os trabalhadores, para irradiar, influenciar e potencializar junto a outros setores sociais os avanços na resolução dos problemas concretos e transformar a sociedade e alterar as relações de classe.
- 2. Compreender que a realização de ações concretas para melhoria das condições de trabalho e de padrão de vida da população devem estar apoiadas na estrutura sólida de seus locais de trabalho e de seus locais moradia. Isso garante continuidade e avanço nas lutas e reivindicações.
- **3.** Desenvolver ações que agrupem pessoas mas no sentido de organizar a totalidade e não apenas de uma parte.
- **4.** Desenvolver nos participantes a consciência crítica sobre a própria realidade como base para a reflexão e proposta de uma alternativa possível a esta realidade.

Fonte: Programa Trienal FASE/ SP-1987 a 1989.

Conscientizar, organizar os trabalhadores a partir da resolução dos problemas concretos para avançar na transformação da sociedade e alterarações nas relações de classe, dimensionam a intecionalidade desse trabalho. Outro ponto que se destaca é o presuposto de que a melhora nas condições concretas de vida garantem a continuidade e o avanço das lutas.

O trabalho possuia uma intencionalidade, de transformação da sociedade, mas uma transformação que viria da própria classe trabalhadora e dos próprios movimentos, pois são eles que fariam a ação e definiriam qual seria a alternativa possivél.

A metodologia de trabalho da organização propõem a elaboração de estratégias que permitiram os participantes se verem integrando e compondo a realidade que mesmo contraditória é oposta aos interesses de determinadas classes sociais. A consciência crítica sobre a própria realidade tornaria possível a elaboração de uma organização societária alternativa.

Ao sistematizarmos os objetivos específicos podemos observar questões que marcaram o desenvolvimento desse trabalho:

**Tabela 6-** Objetivos específicos do trabalho com Movimentos Populares

# **Objetivos Específicos**

- 1. Propiciar a informação e formação do coletivo, dando ênfase na questão democrática e reivindicatória;
- 2. Investir na organização interna do movimento e da coordenação, para que tenham condições satisfatórias de enfrentar o Estado;
- 3. Incentivar a participação da população em todos os momentos de luta, na defesa de seus direitos;
- 4. Promover a solidariedade e o respeito-mútuo entre as diversas lideranças, para que unitariamente lutem por seus direitos sociais;
- 5. Incentivar a aproximação e articulação entre os movimentos da região sul e leste, por meio de lutas conjuntas, reuniões, debates, encontros, etc.
- 6. Acompanhar a articulação dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo, em especial o MUF e a articulação Solo Urbano;
- 7. Capacitar os grupos de população na elaboração de boletins, bem como de outros instrumentos tecnológicos, no sentido de auxiliar o desenvolvimento da organização e das lutas do bairro;
- 8. Contribuir na articulação das entidades de assessorias na cidade de São Paulo.

Fonte: Programa Trienal FASE/ SP-1987 a 1989.

Enfrentar o Estado, chamar à participação popular, unificar lutas na cidade e fortalecer as assessorias técnicas para apoiar à autogestão na produção social da moradia, trazem o contexto do desenvolvimento desse trabalho.

As metas elaboradas no Plano de Formação da organização também permite observar novas questões:

Tabela 7- Metas no Plano de Formação com Movimentos Populares

#### **Metas**

- 1. Promover seminários que reúnam dirigentes e militantes de base dos movimentos sociais, objetivando maior domínio de todos sobre o processo de lutas.
- 2. Promover seminários com o objetivo da participação consciente das mulheres sem perder suas especificidades.
- 3. Elaborar recursos pedagógicos audiovisuais e videotapes com o objetivo de produzir um retrato atualizado da realidade local que possa contribuir para a reflexão e buscas de alternativas; fornecer uma visão ampliada das lutas específicas e realizar intercâmbios de experiências com outros estados.
- 4. Pesquisar, sistematizar e divulgar materiais que contribuam para aprofundar o conhecimento das lutas e seus temas de interesse e realizar publicações. Auxílio na elaboração, impressão e divulgação de materiais produzidos pelos movimentos, com os movimentos e para os movimentos.
- 5. Capacitar um conjunto de militantes para divulgação das lutas da região criando um curso de jornalismo popular.
- 6. Promover cursos de alfabetização e preparar monitores para o processo integrado de educação, conscientização e participação.

Fonte: Programa Trienal FASE/ SP-1987 a 1989.

Dominar processos de luta, ampliar a participação das mulheres nos movimentos populares, elaborar recursos pedagógicos para a formação dos movimentos populares, elaborar recursos pedagógicos que permitam intercâmbios de experiências com outros estados, realizar publicações sobre temas de interesse dos movimentos, promover cursos de alfabetização e jornalismo popular foram estratégias utilizadas no desenvolvimento do trabalho de educação popular.

As questões de gênero estão presentes no movimento, assim como as relações as crianças e adolescentes, saúde, alimentação e a constituinte, foram temas de discussões desenvolvidos pela organização nesses grupos.

O retrato da realidade local para promover a visão ampliada das lutas são alternativas para aprofundar as experiências, a memória e a reflexão sobre determinados temas.

Estratégias como a capacitação de militantes para um curso de jornalismo popular e o projeto de Uzina Popular, foram ações marcadas para protagonizar e mobilizar os próprios sujeitos da ação, os próprios interessados na mudança social, para a tomada de providências à mudança.

A equipe técnica nessa estratégia atuou como facilitadora, apoiadora ou auxiliar do processo, sob a perspectiva do fazer pelos movimentos, com os movimentos e para os movimentos.

O depoimento de nossa entrevistada contribui para compreender a intenção desse trabalho e as críticas recebidas por essa opção:

Na academia se fez a crítica que nós tínhamos um trabalho muito parecido com uma utopia. E isso é verdade, nós não pensávamos pequeno, nós pensávamos grande e que achávamos que com o trabalho da habitação a gente ia conseguir solucionar tudo. E tinha a influência de alguns autores que diziam isso, como o Paulo Freire. (Depoimento da entrevistada 1, 2018)

Não encontramos referência a processos avaliativos ou conclusivos dos trabalhos da organização nos relatórios analisados. Entretanto, verificamos que entre os anos de 1990 e 1992, a equipe elaborou novas estratégias de trabalho ao considerar a presença de diferentes tendências políticas próximas aos movimentos sindicais e nos movimentos populares. Emergem novas questões relacionadas com a democracia interna dos grupos, a autonomia dos grupos em relação ao Estado, ao capital e aos partidos.

No depoimento da nossa entrevistada, podemos observar a abrangência das articulações realizadas pela FASE:

A gente acompanhava os movimentos de moradias da Zona Sul e uma parcela deles lutava pelo mutirão, que era a grande bandeira da época. Aí a gente começou a fazer algumas reuniões, umas articulações na Câmara Municipal, no gabinete do Henrique Pacheco, que abria o gabinete dele toda segundafeira. Então nós começamos a nos articular regionalmente e a partir daí começam a aparecer nas reuniões nós e várias outras pessoas. Na FASE nós fomos trabalhar também nessas articulações e foi quando a gente viu que, talvez fosse interessante criar uma articulação nacional, que foi a União Nacional dos Movimentos de Moradias, onde a gente fazia um trabalho coletivo de verdade, que abrangia também o Brasil inteiro. (Depoimento da entrevistada 1, 2018)

#### 3.3 Trabalho Social nos movimentos sociais filiados a UMM

Ao longo do processo de consolidação do movimento, o trabalho social foi sendo reconhecido como uma dimensão importante. Parte desse reconhecimento está relacionado à atuação comprometida de técnicos que realizaram esse trabalho, conciliando militância e atuação técnica, e outra parte, advém do reconhecimento da na dimensão social no fortalecimento à autogestão na produção social da moradia.

Tinha muitas assistentes sociais na prefeitura, no partido, que atuavam em volta da questão da habitação, quando ainda não existia o trabalho social. Na prefeitura, a habitação ainda era dentro da Secretaria de Bem Estar Social, era habitação de emergência, era para quando caisse um pedaço de barraco, que as assistentes sociais tinham a tarefa para fazer naquele momento. Não tinha uma política estabelecida e, muito menos, dentro dessa política, um papel claro do trabalho social. Mas isso vai sendo construído a partir desse momento e a partir do governo da Luiza Erundina. Quando se constrói uma política, a dimensão social é vista como condição fundamental de existir. (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

No período dos anos de 1980, na formação dos movimentos sociais, há uma preoucupação em interpretar as relações da sociedade e os instrumentos utilizados pelo Estado, na qual o trabalho social é um importante apoio:

O Trabalho Social é aquele realizado junto à população em seus diversos niveis (individual, coletivo, grupo, etc.), com o objetivo mais geral, de informar, subsidiar e acompanhá-las no tocante aos instrumentos e mecanismos utilizados para interpretação do funcionamento do Estado

(como interlocutor) e da sociedade como um todo. (GONÇALVES; RODRIGUES; BRITO, p.20, 1990)

Da mesma forma verifica-se uma concepção política do trabalho social, voltada para a aquisição de uma consciência crítica aos seus participantes que, ao efetivar o reconhecimento da cidadania e atenuar a questão social, pode contribuir para transformar as relações sócio-econômicas e políticas vigentes na sociedade (GONÇALVES; RODRIGUES; BRITO, 1990). As atividades do trabalho social devem priorizar o desenvolvimento esse objetivo, contribuindo inclusive, para a mobilização e a organização popular.

A partir da elaboração e da estruturação das políticas públicas de habitação que permitem a participação dos movimentos sociais, novas concepções e novos desafios passam a estar presentes no desenvolvimento do trabalho social com os movimentos. Enquanto o trabalho social esteve vinculado à questão do financiamento habitacional como ocorria no BNH, da própria CAIXA ou quando não havia uma política pública autogestionária, o trabalho social foi objeto de conflito com as lideranças do movimento.

As lideranças do movimento diziam assim: "a gente já faz esse trabalho social, não precisa de um profissional de fora para fazer isso". E de certa forma, eles tem certa razão, porque a vida inteira eles fizeram isso, sozinhos, sem apoio e foram aprendendo na escola da vida, como diz o povo. Quando a gente começa uma abordagem dizendo "sim, é fundamental a atuação das lideranças do movimento, mas há um elemento, um componente que pode somar nisso", fica claro, mas não acontece sem conflitos. Tem o lado da liderança e do movimento que acha que essa intervenção retira poder ou o próprio assistente social que também tem resistência de abrir essa parte do conhecimento, abrir essa parte da sua intervenção para a atuação de pessoas que são essas lideranças e que não tem essa formação acadêmica (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

A partir do desenvolvimento das políticas públicas que permitem a participação dos grupos organizados, o desenvolvimento, as atividades, as atribuições e os limites de atuação do trabalho social se complexificam. Como exemplo, podemos citar a questão da demanda, cujas ações estão incluídas nas ações de pré-obra nas normativas atualmente vigentes, mas não é consenso entre o próprio movimento:

No MST Leste 1 o técnico social não põem a mão na demanda. Demanda é um assunto do movimento, desde os critérios de seleção, das informações dos documentos, montagem das pastas, montagem dos documentos. Esse assunto não é do trabalho social, a gente acha isso. A gente acha que isso é uma prerrogativa do movimento. Em outros lugares não. Em outros movimentos, entendese que após a priorização da demanda, é o trabalho social que assume essa tarefa (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

No curso de Formação em Autogestão na Produção da Moradia oferecido às suas lideranças da UNMP, entre os anos de 2013 e 2017, o movimento propõe que através das atividades do trabalho social na autogestão sejam expostos os contextos, o pano de fundo dessas ações, que são os conflitos, as contradições e as disputas realizadas na sociedade capitalista.

(...) Sob esse pano de fundo e considerando esses conflitos é que devem ser propostas as ações de fortalecimento das relações sociais por meio do estímulo a formas de organização comunitária, a apropriação dos sujeitos nas instâncias participativas e a formação política de seus participantes (UNMP, p.10, 2014)

O desenvolvimento da participação também é uma dimensão importante ao trabalho social no seguinte aspecto:

Nesse sentido, a participação é um princípio de atuação enquanto movimento popular. Cabe ao Trabalho Social ser capaz de analisar as relações estabelecidas e propor, implementar, ampliar e dar sustentabilidade as instâncias de participação popular da gestão da produção social da moradia (UNMP, p. 11, 2014)

Na complexidade da construção dos empreendimentos habitacionais autogestionários contemporâneos, realizadas pelos movimentos sociais no âmbito do Programa MCMV Entidades, a capacidade de gestão coletiva e a ampliação da participação das famílias na gestão da obra passam a ser as dimensões mais importantes. A forma de ampliar essa gestão é proposta pela formação de comissões, como poderemos observar na tabela a seguir:

Tabela 8- Comissões de Trabalho em Empreendimentos Autogestionários.

Comissões	CRE- Comissão de Representantes	CAO- Comissão de Acompanhamento de Obra	OBRAS EM MUTIRÃO	COMPRAS	ALMOXARIFADO	ÉTICA	COZINHA	SAÚDE	MEIO AMBIENTE	APONTARIA	SOCIO-EDUCATIVO	SEGURANÇA	CONSELHO FISCAL	IDOSO	formação Política	COMUNICAÇÃO	DEMANDAS AO PODER PÚBLICO
Atribuições das comissões	É composta no minímo por	Deve apoiar o	Orienta e	Faz a cotação dos	Controlar a entrada e a	Avaliar	Fazer o café e a	Promover e	Verificar o	Recolher a presença	Realizar o	Fiscalizar e orientar	Avaliar a	Elaborar e	Estimular a	Função de elaborar e	Atuar junto a
	3 pessoas, sendo 2	planejamento da obra.	fiscaliza o grupo	materiais e	saída dos materiais.	situações de	comida nos dias	firmar	conhecimento e	do grupo de	planejamento de	sobre os riscos de	prestação de	desenvolver	formação de	divulgar informes	comunidade para
	representantes dos	Deve acompanhar a	no cumprimento	serviços. Publiciza	Comunicar a falta de falta	conflito.	de mutirão.	parcerias com	o cumprimento	trabalho em obra.	atividades	acidentes existentes	contas feita pela	atividades	novas lideranças.	relacionados às	a melhoria dos
	moradores e 1	evolução e as vistorias;	do trabalho.	os orçamentos e	de material ou a		Fazer cardápio e	equipamentos	da legislação	Recolher e orientar	socioeducativas	no local. Orientar	CRE e dar o	voltadas para	Debater temas da	atividades, data de	serviços locais.
	representante da			as compras	necessidade de		levantamento de	de saúde com	quanto ao meio	o grupo nos	correspondentes a	sobre o uso dos EPI's	parecer na	o bem estar	conjuntira e	eventos e memória do	
	coordenação do			realizadas.	manutenção. Registrar a		custos. Controlar	foco em ações	ambiente.	problemas	cada faixa etária,	e vestimentas	Assembleia Geral.	desse	articular as ações	processo.	
	moviemnto. São			Acompanha e	entrada e a saída dos		estoque de	preventivas.	Promover ações	relacionados a	segmento e tema.	adequadas.		segmento.	de todo o		
	responsáveis por gestar os			fiscaliza as	materiais. Manter		alimentos. Cuidar		internas ao	indisciplinas, faltas e	Criar espaço para as				movimento.		
	recursos financeiros que			finanças do	controles diariamente.		dos utensilios e		condomínio.	atraso no trabalho e	crianças nos dias de						
	são repassados pela CEF à			empreendimento			da higiene do			na obra. Apresentar	obra. Propor						
	obra. Devem prestar			. Apoia a			ambiente.			mensalmente a	atividades para o						
	contas da obra aos demais			prestação de						classificação das	entorno do						
	beneficiários do			contas. Mantém						famílias com	empreendimento.						
	empreendimento.			as compras em						descrição detalhada	Propor atividades						
				dia.						dos pontos.	para o pós-						
										Esclarecer as	ocupação.						
										dúvidas das famílias.							

Observação: A formação das comissões de CAO e CRE são obrigatórias no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Fonte: Tabulação da autora a partir do Curso de Formação Autogestão na Produção da Moradia. UNMP, 2014.

A complexidade da participação na gestão do empreendimento traz ao trabalho social a necessidade de esclarecer às famílias sobre o processo de participação, na perspectiva de incentivar a permanência, ampliar e apoiar as formas e as capacidades de participação:

Então a questão da mobilização e da organização de base, com a questão da educação popular, para que as pessoas entendam no que elas estão se metendo, pra saber se as pessoas querem isso mesmo para a vida delas (...). Então acho também que essa dimensão, você deve utilizar todas as formas para que as pessoas estejam presentes no processo, para que elas possam integrar esse processo (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

Para o movimento, a autogestão é próxima à concepção de movimento popular e dessa forma existe um trabalho de base, um trabalho formativo, para mobilização e para a tomada de decisões. Esses processos, que são expostos nos espaços de participação das políticas sociais e nas estratégias reivindicativas dos movimentos sociais, também serão transpassados à gestão do empreendimento. Nesse contexto, a gestão do empreendimento deverá promover espaços onde as decisões sejam menos concentradas e mais distribuídas, onde as decisões tomadas sejam transparentes prevendo a prestação de contas na utilização dos recursos financeiros e onde haja divisão e distribuição de tarefas. Uma das atribuições do trabalho social é fortalecer esses processos e contribuir para que as famílias possam estar capacitadas a tomar decisões, para dividir e compartilhar as responsabilidades nas tomadas de decisões. As decisões a serem tomadas devem ser estruturantes para o processo, aquelas decisões que impactam e produzem resultados ao processo. Possibilitar e previlegiar o lugar de fala, sem que haja desqualificação de opinião, também é considerado um processo de politização assim como tomar decisões e assumir responsabilidades. Entretanto, o autoritarimo é um elemento presente nas relações sociais e nas relações com os movimentos, conforme aponta nossa entrevistada:

É dificil, tanto do lado de cá quanto do lado de lá. É abrir mão de uma situação de pseudo conforto, também como é dificil de quem tem poder de decisão abra mão de decidir sozinho (Depoimento da entrevistada 2, 2018)

Outro aspecto desafiador nas relações sociais são as redes sociais, onde a intolerância, presente na sociedade, encontra espaço promissor, "você com what-sapp na mão é um bicho feroz, feroz", diz nossa entrevistada parafraseando um velho samba em novos espaços de sociabilidade.

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No primeiro capítulo, procuramos compreender o contexto do qual emergem os movimentos populares formados na década de 1980 a partir da formação das cidades, do desenvolvimento do capitalismo, das transformações dos sentidos do trabalho e das mudanças nas formas de produção à propriedade do solo urbano que enquanto mercadoria também se relaciona com economia capitalista. Nesse sentido, procuramos observar como as formas de moradia da classe trabalhadora se relacionam com o desenvolvimento das cidades.

As políticas sociais e de habitação procuram responder as questões econômicas concomitantes ao atendimento das expressões da questão social. No contexto brasileiro percebemos que a expansão das políticas sociais permitiram a reafirmação de direitos sociais e cidadania, mesmo em contextos de restrição de direitos políticos. A garantia de direitos e a ampliação da cidadania por meio das políticas públicas implicam em compromissos societários assumidos na utilização de recursos estatais. A utilização desses recursos será um dos objetos de disputa do mercado financeiro, que para operar globalmente e ampliar seus limites e não deseja encontrar nenhuma barreira. No Brasil as teorias neoliberais ganham força a partir da década de 1990 e avançam em aspectos cada vez mais severos contra as políticas sociais. As políticas sociais não estão dissociadas dos processos econômicos, sociais e políticos da história. Sujeitos políticos deslocam incesantemente os diversos sentidos da política, composta por movimentos contínuos e dialéticos. Dessa forma, a política social não é apenas uma forma de regulação das relações de produção, mas também um processo dinâmico, resultante da relação conflituosa entre contrários, predominantemente de classes, que se coloca a serviço de quem maior exerce domínio sobre a política e sobre o Estado.

Durante a década de 1980 as favelas cresceram mais rapidamente que a população urbana de algumas cidades expondo a crise da moradia vivida durante esse período. A diminuição da abertura de novos loteamentos clandestinos, que representram por tanto tempo uma alternativa ao acesso da casa própria para os trabalhadores de rendas mais baixas, ao mesmo tempo em que os investimentos públicos feitos na cidade realizados por meio das políticas públicas valorizaram o merca-

do imobiliário e a terra, temos a classe trabalhadora disputando o mercado de aluguéis com a classe média, aluguéis altos e a ampliação da prática onde se resolve sozinho o problema da moradia, empreendendo ou construindo suas casas onde fosse posssível, como nos territórios periféricos, nos fundos de vales ou e nos topos de morro. Da mesma forma vimos o Estado reconhecer e se apropriar da forma auto-empreendedora popular de construir casas e incluir no escopo das políticas públicas a autogestão habitacional no sentido de fortalecer os agentes do mercado já consolidados na gestão pública que construiam empreendimentos de baixa qualidade contando com a doação da força de trabalho gratuita da população.

No segundo capítulo, procuramos compreender como os principais debates teóricos interpretam os movimentos sociais. As greves de 1979, as Diretas Já!, a Constituinte e a Constituição de 1988, o impeachment de Fernando Collor e mais recentemente os protestos contra a Copa do Mundo, as jornadas de junho de 2013, os ciclos de protestos de 2015 e o impeachment de Dilma Rousseff demonstram a efervescência dos atores sociais, que ao se mobilizarem impactam de diversas formas a sociedade brasileira. Após a redemocratização, os movimentos sociais experimentaram propor emendas populares, participar de Orçamentos Participativos, a estarem presentes nas discussões sobre Planos Diretores, a participarem dos Conselhos das políticas públicas, nos comitês gestores, nas conferências entre outros espaços. Entretanto, as políticas de liberalização econômica com as privatizações, a austeridade fiscal, a desregulamentação do Estado ao mercado, o livre comércio e o corte das despesas governamentais a fim de reforçar o papel do setor privado da economia na década de 1990, reforçaram uma sociedade civil corporativa, valorizada por contar com agentes voluntários, grupos filantrópicos, cooperativas e organizações não governamentais (ONGs), que protegeria os indivíduos dos excessos do Estado e dos abusos do mercado.

Os novos sujeitos políticos que emergem nas periferias urbanas da década de 1980 reivindicavam através de lutas sociais, a democratização, a participação política e a melhoria nas condições de moradia. São formados novos sujeitos políticos para a representação popular na política, que reconstroem e substituem os espaços e as organizações reivindicativas bloqueadas ou destruídas pela ditadura militar, formando novas propotas às questões sociais, estabelecendo novas intervenções sobre as condições de vida e restabelecendo as relações internas de autoajuda

e de solidariedade comunitária principalmente nas grandes periferias urbanas. O novo tipo de expressão de lutas realizadas pelos movimentos populares periféricos também expressam uma luta de classes. Entretanto, a formação de uma classe social não ocorre apenas pela existência de famílias sobre as mesmas condições econômicas, são necessários outros elementos para a unificação desses sujeitos e para a formação do antagonismo entre as classes. A organização política é um desses elementos capazes de unificar os modos de vida, os interesses e a cultura de classe para assim, contrapor o antagonismo e a luta entre classes.

Questões sobre a propriedade coletiva da terra, a propriedade coletiva dos meios de produção, a socialização da riqueza socialmente produzida ou a participação das massas no Estado, são temas relacionados a autogestão e que foram experiências concretas, vividas e experimentadas em novas formas de organização social, contraposta ao capitalismo e expressão de ações propostas por movimentos sociais ao longo da história. Nesse contexto, são formados sistemas políticos que possibilitam a participação em decisões seja nas organizações políticas ou nas formas produção. Essses espaços possibilitam a interação e a manutenção de democracias em campos de ação social bastante abertos e com possibilidades reduzidas de crescimento do aparato burocrático. Para a política habitacional, a autogestão na produção da moradia é inspirada no modelo uruguaio, foi essa experiência que auxilia os movimentos sociais brasileiros a pensarem nas relações estabelecidas com o Estado, ao elaborarem propostas para a revisão da política habitacional e a construção das políticas habitacionais para grupos associativos e movimentos sociais.

A questão urbana na cidade de São Paulo na década de 1980 é vivenciada pela classe trabalhadora das mais diversas formas. São a partir das ocupações
de terra realizadas inicialmente por grupos espontaneos nas periferias da cidade e
através da prática de autoajuda na viabilização das próprias soluções habitacionais
desses grupos, que emerge a proposta de aglutinar forças para pressionar o Estado,
para atender as reivindicações sociais, garantir direitos e ampliar a cidadania. Essas
ocupações receberam o apoio da Igreja Católica, de parlamentares e partidos políticos e são esses atores que propõem e iniciam a articulação dos grupos de ocupações que formam a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP)

Procuramos observar como as ocupações de terra da década de 1980 na cidade de São Paulo, demonstraram as necessidades para efetivar a permanência dessas ocupações. A importância da organização enquanto movimento social unificado, a regularização jurídica, a viabilização de projetos de engenharia e arquitetura, a obtenção de recursos para a construção de moradias, foram algumas das questões colocadas. São essas experiências que demonstram a necessidade de articular outros atores para apoiar as ações dos movimentos sociais.

A proposta de viabilizar empreendimentos habitacionais autogestionários passam a ser experimentados em outras cidades e outros estados brasileiros. O estabelecimento de parcerias para a autogestão não ocorreu de forma igualitária em todos os estados, mas em todas experiências há reivindicações ao Estado para apoiar a implentação dos projetos autogestionários.

No terceiro capítulo, procuramos nos aproximar do trabalho social na autogestão. Inicialmente observamos o trabalho social na política urbana, que se configura na realização de ações socioeducativas, pautados em valores e estratégias respaldadas nos diferentes projetos políticos societários mas que não são ações técnica desprovida de intencionalidade. Nesse momento da história, ocorre a aproximação dos técnicos do poder público envolvidos nos programas habitacionais com os movimentos sociais, no período que antecede a formação dos movimentos sociais, quando as reivindicações das famílias por moradia, urbanização, regularização, melhorias e serviços urbanos nas periferias da cidade, eram realizadas individualmente. O Programa FUNAPS, quando vinculado a Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social, foi uma importante porta de entrada para essas reivindicações. Os profissionais desse serviço, desenvolveram não apenas uma ação pontual na liberação de recursos, mas uma ação paralela, de articulação organização coletiva das demandas, na perspectiva instrumentalização das camadas populares e através do estimulo à participação na realidade social exercitarem de seus direitos.

Os movimentos sociais que contam com o apoio das assessorias técnicas podem ampliar as possibilidades de participação da população obra, na

elaboração dos projetos, desenhos e planejamento e na gestão dos recursos públicos. Na cidade de São Paulo, as iniciativas de articulação das assessorias técnicas, a experiência do programa FUNAPS Comunitário, os debates e os trânsitos de atores que seguiram, demonstraram um compromisso ético político na atuação desses profissionais com os movimentos sociais.

Através de metodologias de educação popular, ONGs como a FASE passam a compor as assessorias aos movimentos sociais. Nesse sentido é que a metodologia desenvolvida pela FASE-SP quando atuava nos mutirões com autogestão na zona sul da cidade de São Paulo, apoiando e fomentando a articulação e organização popular enquanto movimento social, contribuiem e se aproximam da atuação do trabalho social. Nessa atuação estavam presentes princípios como conscientização e organização dos trabalhadores. Propunha-se que a partir do enfrentamento dos problemas concretos houvesse avanços na transformação da sociedade no sentido de alterar as relações de classe. Com o presuposto de que a melhora nas condições concretas de vida garantiriam a continuidade e o avanço das lutas, as estratégias desenvolvidas pela ONG devia permitir aos participantes se verem como integrantes da realidade que mesmo contraditória é oposta aos interesses de determinadas classes sociais. A consciência crítica sobre a própria realidade tornaria possível a elaboração de uma organização societária alternativa. Esses princípios dimensionam a intencionalidade desse trabalho.

As experiências de educação popular, assessorias técnicas, ONGs e trabalho social com os movimentos populares não são exclusividade do assistente social. Entretanto, é significativa a presença desse profissional nesses espaços, que trazem para sua atuação as referências teórico-metodológicas e os compromissos ético-políticos construídos pela profissão no momento de lutas internas dessa categoria contra suas próprias bases conservadoras e tradicionais. Vemos nessa atuação profissionais que se comprometem politicamente na utilização de seus conhecimentos técnicos para apoiar e instrumentalizar as lutas populares, fomentando a organização e as reivindicações coletivas. O compromisso político desses profissionais se assemelha ao compromisso político do Serviço Social que, enquanto categoria profissional, reafirmou esse compromisso no conjunto de suas regulamentações profissionais como a Lei nº8662/1993 de Regulamentação da

Profissão e o Código de Ética do/a Assistente Social de 1993. A atuação do Serviço Social no trabalho social advém principalmente das portas de entrada do Estado para as reivindicações populares, mas também advém do compromisso ao apoiar e instrumentalizar as lutas populares almejando a formação e a transformação da sociedade.

Ao longo do processo de consolidação do movimento, o trabalho social foi sendo reconhecido como uma dimensão importante. Parte desse reconhecimento, está relacionado a atuação comprometida de técnicos que realizaram esse trabalho, conciliando militância e atuação técnica, e outra parte, advém do reconhecimento da na dimensão social no fortalecimento à autogestão na produção social da moradia. No período dos anos de 1980, verificamos que há uma preocupação do movimento à dimensão do trabalho social para interpretar as relações da sociedade e os instrumentos utilizados pelo Estado. É possivél verificar uma concepção política do trabalho social, voltada para a aquisição de uma consciência critica aos seus participantes que, ao efetivar o reconhecimento da cidadania pode contribuir para transformar as relações sócio-econômicas e políticas vigentes na sociedade. Nessa perspectiva, as atividades do trabalho social devem priorizar o desenvolvimento esse objetivo, contribuindo inclusive, para a mobilização e a organização popular.

Entretanto, a partir da elaboração e da estruturação das políticas públicas de habitação que incorporam a participação dos movimentos sociais, novas concepções e novos desafios passam a estar presentes no desenvolvimento do trabalho social com os movimentos. Enquanto o trabalho social esteve vinculado a questão do financiamento habitacional como ocorria no BNH, na própria CAIXA ou quando não havia uma política pública autogestionária, o trabalho social foi objeto de conflito com as lideranças do movimento.

A partir do desenvolvimento das políticas públicas que permitem a participação dos grupos organizados, o desenvolvimento, as atividades, as atribuições e os limites de atuação do trabalho social se complexificam. Para o movimento, a autogestão é próxima à concepção de movimento popular e dessa forma existe um trabalho de base, um trabalho formativo, para mobilização e para a tomada de decisões. Esses processos, que são expostos nos espaços de participação das políticas sociais e nas estratégias reivindicativas dos movimentos sociais, também serão transpassados à gestão do empreendimento. Nesse contexto, a gestão do empre-

endimento deverá promover espaços onde as decisões sejam menos concentradas e mais distribuídas e uma das atribuições do trabalho social é fortalecer esses processos e contribuir para que as famílias possam estar capacitadas à tomar decisões, para dividir e compartilhar as responsabilidades nas tomadas de decisões estruturantes para o processo. Decisões que impactam e produzem resultados ao processo, ou seja, a participação ainda é um grande desafio.

As questões apresentadas nesse trabalho não se extinguem nessas discussões, entretanto, a problematização pode contribuir para a realização e a continuidade de novas pesquisas, assim como contribuir para as discussões dos movimentos de moradia.

As questões colocadas nas ocupações de terra das periferias urbanas na década de 1980, propiciaram a formação de novos sujeitos políticos, novas práticas sociais, partindo do princípio da forma de organização comunitária presente nas periferias urbanas. Entretanto, novas questões surgem nas cidades, novas formas de sociabilidade são estabelecidas e novas questões são colocadas às famílias que viveram sobre os tempos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

De outra forma, os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano são poderosos. O crescimento urbano tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles. Uma importante investigação seria as relações de enfrentamento dos movimentos sociais com os agentes do mercado financeiro e imobiliário.

Outro debate necessário é como analisar os movimentos sociais na interação com o Estado a partir do seu progressivo envolvimento nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Muitos movimentos sociais passavam a conceber as políticas públicas restrita ao atendimento das demandas, outros passaram a substituir o Estado na operacionalização de programas e projetos. Essas são questões que merecem problematizações futuras.

As experiências autogestionárias podem ser vividas dentro do capitalismo e dentro da política habitacional, que em função de suas contradições, organiza novas formas de produção social, mas que em termo de valores, é uma prática anticapitalista. Os contornos atribuidos a prática autogestionária podem ser muito diferentes, mas são opostos quando o financiamento dessas ações dentro da

sociedade capitalista são para promover a capacidade empreendedora dos setores mais vulneravéis e garantir a continuidade da acumulação capitalista sem realizar questionamentos.

São desafiantes as ações de trabalho social na autogestão habitacional. Ampliar as habilidades de seus participantes, ultrapassar a capacitação para obra, realizar um processo de formação enquanto sujeitos políticos participantes da história, são algumas das possibilidades do Trabalho Social na autogestão. Mas há uma mudança significativa a partir da implentação de políticas públicas que permitem a autogestão. A intencionalidade desse trabalho pode se tornar mais próximo das relações de mediação entre o Estado e o movimento social, como um pêndulo. Yazbek (2014) é quem alerta o "risco que corremos: sermos bons gestores despolitizados".

Contudo, ao desvelar o Serviço Social e o trabalho social com os movimentos sociais, deve-se observar a própria atuação e a análise que se faz dela. A questão da ideologia, que norteia a ação, fica clara na atuação profissional não só do Serviço Social, mas à toda ação que ocorre dentro de uma perspectiva transformadora, concebida como contribuição profissional à transformação da sociedade. E essa é uma nova questão de pesquisa, qual prática de trabalho social estamos desenvolvendo?

Na complexidade da construção dos empreendimentos habitacionais autogestionários contemporâneos, realizadas pelos movimentos sociais no âmbito do Programa MCMV Entidades, a capacidade de gestão coletiva e a ampliação da participação das famílias na gestão da obra passam a ser as dimensões mais importantes. A forma de ampliar essa gestão é proposta pela formação de comissões e é a grande aposta do movimento social.

Os desafios propostos nessa pesquisa não se egostam nesse trabalho, o tempo curto, a insuficiência da bolsa de estudos em pagar a totalidade das despesas de uma moradora da maior metropole brasileira, ser mãe e ser pesquisadora, viver em tempos de retrocesso das políticas sociais, são alguns dos desafios enfrentados durante o percurso desse trabalho. Entretanto, esperamos poder iluminar alguns aspectos sobre o trabalho social na autogestão da produção social da moradia. Aspec-

tos que esperamos que sejam retomados pelos movimentos sociais e pelos futuros pesquisadores da área.

Estamos vivendo um cenário político e econômico com o aprofundamento do projeto neoliberal pós- golpe de 2016 no qual novos desafios estão colocados para os movimentos. Encerrou-se um ciclo de conquistas sociais e observamos o aprofundamento da reforma liberal do Estado que inclui a privatização de serviços de serviços e redução progressiva de investimentos públicos em políticas sociais. Os movimentos sociais estão desafiados a resistir e criar novas estratégias.

# **REFERÊNCIAS**

ABRAMIDES, Maria Beatriz C; FINGERMANN, Trofimena N.; MAZZEO, Solange C. Repensando o Trabalho Social: a relação entre Estado, Instituição e População. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

ALONSO, Angela. **As teorias dos Movimentos Sociais: um balanço em debate**. In Lua Nova, São Paulo, 76:49-86, 2009.

AMORE, Caio S.; SHUMBO, Lúcia Z. e RUFINO, Beatriz C. (orgs.) Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. In **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22 (4): 107-119. Out/ Dez, 1988.

BAVA, Silvio Caccia. As ocupações de terra e a Igreja em São Paulo. In **Coleções Cadernos CEDEC** nº13 São Paulo, 1988.

BERNADO, João. Autogestão e Socialismo in **Temporaes. Departamento de História.** Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP-SP. VI.1 1992. São Paulo: Humanitas.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil in Análise Social, vol. xxix, p. 711-732, 1994.

BARAVELLI, José Eduardo. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Cachoeirinha. Dissertação Mestrado. FAU-USP. Setembro, 2006.

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRANT, Vinícius Caldeira. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In SINGER, P. e BRANT, V.C. (orgs) **São Paulo: o Povo em Movimento**. São Paulo, Editora Vozes, 1983.

\_\_\_\_\_. Sindicato de Trabalhadores. In **São Paulo: o Povo em Movimento**. Paul Singer e Vinícius Caldeira Brant (org). São Paulo, Editora Vozes, 1983.

CARDOSO, Ruth. Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico. In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT. (orgs) **Sociedade Política no Brasil pós-64** (on line). Rio de Janeiro, p. 313-350, 2008.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis, A. e JAENISCH, Samuel T. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CAMARGO, Candido Procopio F. de.; SOUZA, Beatriz Muniz de; PIERUCCI, Antonio Flavio de O. In SINGER, P e BRANT, V.C. (orgs) **São Paulo: o Povo em Movimento**. São Paulo, Editora Vozes, 1983.

CASTELLS, M. A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Conceito de vontade coletiva em Gramsci. Revista Katállys. Florianópolis, v. 12, n. 1 p. 32-40, jan/ jun. 2009

CFESS. Código de Ética do/a Assistente Social de 1993. Disponivél em:

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

FAGNANI, Eduardo. Estamos vivendo o fim de um ciclo de conquistas sociais. **Revista Carta Capital**. Novembro de 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GONÇALVES, Andrea L.; RODRIGUES, Evaniza L.; BRITO, Maria Vitória; COSTA, Tania da. **O povo constrói a casa, O povo constrói a História: Movimento Sem Terra Leste 1.** Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Serviço Social da PUC-SP, 1990.

HARVEY, David. O Direto à Cidade. In **Lutas Sociais, São Paulo**, n. 29, p. 73-89, jul-dez.2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade.** Trabalho e Formação Profissional. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

JACOBI, Pedro Roberto. **Movimentos Sociais Urbanos no Brasil.** In BIB nº 09 AMPOCS.

KOWARICK, Lucio (orgs). Lutas sociais e a Cidade. São Paulo: 1994.

\_\_\_\_\_. A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARX, Karl. O Capital. Vol 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A. 1980.

\_\_\_\_\_. O 18 de Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARQUES, Eduardo Cesar. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In AR-RETCHE, Marta (org). Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. . São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001

MARICATO, Erminia. A cidade é um grande negócio In **Teoria e Debate**. Disponivél em: <a href="http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/cidadeeum-grandenegocio">http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/cidadeeum-grandenegocio</a>. Acessado em 30/08/2016.

MARTINELLI, Maria Lucia. Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MELO, Marcus André B. C. Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidade e Ruptura, 1979-1988. **Revista RUA**. Salvador, 1989.

MINEIRO, Edilson e RODRIGUES, Evaniza. **Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção.** In **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2012.

MINTZ, Frank. La Autogestion em la España revolucionaria. La ediciones de La Piqueta, Madri, 1977.

MOISES, José A. e ALIER, Verena M. Capitalismo e Contradições Urbanas. In MOISÉS, José Alvaro; ALIER, Verena M; OLIVEIRA, Francisco de; LIMA, Sergio D.S. (Org.) Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MUÇOUÇAH, Paulo Sergio; ALMEIDA, Marco Antonio. **Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares. São Paulo**, Polis, nº04, 1991.

MOREIRA, Fernanda A. **O Lugar da Autogestão no Governo Lula.** Dissertação Mestrado FAU-USP. São Paulo, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Um estado para a sociedade civil.** São Paulo, 2011, Cortez Editora.

OLIVEIRA, Francisco D. Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: A nova qualidade do conflito de classes. In MOISÉS, José Alvaro; ALIER, Verena M; OLIVEIRA, Francisco de; LIMA, Sergio D.S. (Org.) **Contradições Urbanas e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PAZ, Rosangela D. O; TABOADA, Kleyd J. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social.** Ministério das Cidades, Brasília, 2010.

PAZ, Rosangela D. O. Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 1996.

PAZ, Rosangela D. O; ARREGUI, Carola C.; RODRIGUES, Maria de Lourdes e BLANCO, Marisa A. A. Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo in AMORE, Caio S.; SHUMBO, Lúcia Z. e RUFINO, Beatriz C. (orgs.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas &questões.** São Paulo: Cortez, 2011.

QUEIROZ, Bertino N. A autogestão lugoslava. São Paulo: Brasiliense, 1982

ROLNIK, Raquel. São Paulo no início da industrialização: o espaço e a política. In KOWARICK, Lucio (orgs). **Lutas sociais e a Cidade**. São Paulo. 1994.

\_\_\_\_\_. Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das fi nanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luis D. S; LOPES, Ana Paula D.O.; MOREIRA, Fernanda A.; BORRELLI, Júlia F. D. S e VANNUCHI, Luanda V. B; Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete

empreendimentos no estado de São Paulo in AMORE, Caio S.; SHUMBO, Lúcia Z. e RUFINO, Beatriz C. (orgs.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTORO, Paula FERRARA et al. **Mananciais: Diagnóstico e Políticas Habitacionais.** Instituto Socioambiental: 2008.

SILVA, Ana Amélia. **Moradia e cidadana: um debate em movimento.** Publicações Pólis. São Paulo, PÓLIS, n.20, 1994.

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

RODRÍGUEZ, María Carla. **Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas em este recorrido contradictions.** ORG & DEMO, Marília, v.12, n.1, p. 27-46, jan./jun., 2011

SADER, Eder. Quando Novos Personagens entram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SINGER, Paul. Movimentos de Bairro. In In SINGER, P e BRANT, V.C. (orgs) **São Paulo: o Povo em Movimento.** São Paulo, Editora Vozes, 1983.

\_\_\_\_\_. Introdução à Economia Solidária. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. São Paulo, Veras Editora, 2010.

TOURAINE, Alain. O Retorno do Actor. Portugal: Instituto Piaget, 1984.

TELLES, Vera da Silva e CABANES, Robert. **Nas tramas da cidade: Trajetórias Urbanas e seus territórios.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

VAZ, Ana Luiza de Lyra. **Mutirão Habitacional Autogestionário: experiência do CAAP- Grande São Paulo- 1980-1990.** Mestrado em Serviço Social pela PUC-SP, 2000.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na Política Brasileira**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1980.

\_\_\_\_\_. **Por que Democracia.** São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social in Serviço Social e Sociedade n. 120, p. 677-693, out./dez. São Paulo: Editora Cortez, 2014

#### Legislação/ Documentos Oficiais

BRASIL. Lançamento do Programa de Lotes Beneficiados e Mutirão Habitacional Rural. Biblioteca da Presidência da República. Palácio do Planalto, 11 de maio de 1986.

BRASIL, 2016. Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016.

BRASIL, 2001. Lei 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Programa de Arrendamento Residencial

BRASIL, 2004. Lei 7.839 de 12 de outubro de 1989. Resolução nº 460/ 518 do Conselho Curador do FGTS. Programa Operações Coletivas

BRASIL. 1993. Lei 8.677 de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Resolução do Conselho Curador do FDS nº 93/2004. Programa Crédito Solidário

BRASIL. 2005. Lei 11.124 de 16 de julho de 2005. Institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Conselho Gestor do FNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

BRASIL, 2008. Instrução Normativa do FNHIS nº 47 de 8 de outubro de 2008, cria o Programa de Habitação de Interesse Social e a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia.

BRASIL, 2009. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, cria o Programa Minha Casa Minha Vida

BRASIL, 2014. Conselho Curador do FDS, através da Resolução nº200 de 5 de agosto de 2014, cria o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

#### Documentos da UMM e da FASE

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Curso de Sensibilização para Autogestão**. São Paulo: 2014. Disponível em: www. Autogestao.unmp.org.br .
Acesso em: outubro de 2017.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. Curso de Capacitação para Lideranças em Autogestão. São Paulo: 2015. Disponível em: www. Autogestao.unmp.org.br . Acesso em: outubro de 2017.

Programa Trienal FASE/ SP, 1987 a 1989.

E Agora? FASE-SP, SOF, CPV e Instituto POLIS, 1991.

# PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa A concepção de trabalho social na produção da moradia autogestionária: reflexões sobre a experiência dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo, sob a responsabilidade da pesquisadora Ivaloo Giorge Gusmão a qual pretende conhecer e analisar a visão dos participantes sobre o trabalho social com os movimentos sociais. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista com roteiro semiestruturado, definido e relacionado com o objeto de pesquisa supracitado.

A pesquisa será realizada através de entrevistas e não oferecem riscos à integridade física das pessoas, mas pode ao mínimo provocar um desconforto devido ao tempo que será desprendido para responder as questões elaboradas e no máximo um constrangimento pelo teor das perguntas. Não há outros riscos conhecidos.

Se você aceitar participar, estará contribuindo com um importante estudo na área de Serviço Social e que trará benefícios para a sociedade, especificamente para profissionais da área, estudantes e pesquisadores.

Se depois de consentir em sua participação o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, terá o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independentemente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados e a sua identidade só será divulgada mediante autorização, caso não seja de sua vontade, não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora no endereço Rua Barra Funda, 819, apto. 02, São Paulo – SP, CEP 01152-000, pelo telefone (11) 9882-46634, email

ivaloo.gusmão@yahoo.com.br, ou entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa PUC/SP, na Rua Ministro de Godói, 9969, sala 63 C (Térreo do Prédio Novo) – Perdizes – São Paulo/SP telefone (11) 3670-8466.

Consentimento Pós – Informação.	
E.,	fui infor
Eu,	
mado (a) sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha	
ção, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto,	
que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento	é emitido
em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, fica	ando uma
via com cada uma de nós.	
Sobre a autorização de minha identidade no presente estudo:	
( ) Não, autorizo ( ) Sim, autorizo	
Assinatura do participante	
Data:	
/	

Assinatura do Pesquisador Responsável

# Roteiro para Entrevistas

# 1. Apresentação

- 1.1 Nome:
- 1.2 Formação:
- 1.2 Trajetória Profissional:
- 1.3 Trajetória com Movimentos Sociais:

# 2. Autogestão

- 2.1 Como começou a trabalhar com autogestão?
- 2.2 Qual é o nome dos Programas de autogestão que você trabalhou?
- 2.3 Já tinha trabalho social nesse programa?
- 2.4 Descreva o trabalho.

#### 3. Trabalho Social com Movimentos Sociais na década de 1980/ 1990

- 3.1 Quais foram as principais marcas do Trabalho Social com os Movimentos Sociais na nessa década?
- 3.2 Quais foram as principais dificuldades/ embates;
- 3.3 Quais foram as principais estratégias do Trabalho Social com os Movimentos Sociais nessa década?
- 4. Quais são as principais características do trabalho social na atualidade? Como você avalia o trabalho social nos dias de hoje?