

## **A EXPERIÊNCIA DA AUTOGESTÃO EM IPATINGA**

### **Uma busca pelo conceito**

**Alfio Conti**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)

[alfioconti@hotmail.com](mailto:alfioconti@hotmail.com)

### **RESUMO**

Nesse artigo é tratado, em um primeiro momento, o conceito de *mutirão em autogestão para produção de moradias populares*, suas origens, características e potencialidades; em um segundo momento, é tratada, brevemente, a *experiência dos mutirões em autogestão desenvolvida pela Prefeitura de Ipatinga-MG*, de 1989 a 1999, dando ênfase à avaliação crítica da mesma em termos de resultados, alcançados e contribuições para futuros empreendimentos e experiências desse tipo.

Palavras-chave: autogestão, habitação popular.

### **1 MUTIRÃO EM AUTOGESTÃO - ORIGENS NO BRASIL E EM IPATINGA-MG**

O mutirão em autogestão é uma forma de produção de moradia popular relativamente recente.

Trata-se de uma forma de gestão do processo de construção de moradias através de *mutirão* em que "os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento". (Bonduki N.,1992:18) E forma de gestão que se vale, também, do acompanhamento de uma assessoria técnica contratada por ela e autônoma ao poder público.

No Brasil, as origens do mutirão em autogestão remontam ao movimento social da década de 1980.

Segundo os autores que estudaram essa prática no Brasil (Bonduki, Abiko, Pessina etc.), analisando o processo de luta por moradia popular e por políticas de estímulo à autogestão desenvolvido especialmente em São Paulo nos anos oitenta, é evidente a influência da experiência da política habitacional e das cooperativas habitacionais uruguaias. Na década de 1980 desenvolveram-se em São Paulo projetos-piloto que seguiram as linhas da proposta uruguaias, o que gerou um processo de afirmação da proposta uruguaias nos movimentos de moradia e junto às assessorias técnicas, o que culminou no programa municipal de habitação, o FUNAPS-Comunitário, da Administração Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, no período 1989-1992. Todo aquele que escreve sobre o tema, está convencido de que a experiência uruguaias, no caso de São Paulo, serviu para canalizar intentos e forças já presentes no cenário nacional e que já trabalhavam em direção a uma proposta desse tipo.

Pode-se afirmar isso porque, em Minas Gerais, paralelamente às experiências-piloto de São Paulo, desenvolvia-se, sem referência alguma à experiência uruguaias, um programa estadual claramente marcado pela direção autogestionária, através da chamada "participação comunitária". Trata-se do Programa de Desenvolvimento Comunitário-PRODECOM, capitaneado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do então governo de Minas Gerais.

Na década de 1980, o PRODECOM abrigou inúmeros técnicos militantes de partidos de esquerda que se valeram da chamada "abertura política" a fim de implantar programas de interesse social junto a comunidades carentes. Esses técnicos adquiriram uma boa experiência em organização comunitária e vários deles se engajaram no apoio técnico aos governos petistas, entre os quais o de Ipatinga, ajudan-

do na montagem dos mutirões em autogestão. Como consequência, a nosso ver, Ipatinga teve uma âncora muito mais forte na experiência do PRODECOM do que na experiência de São Paulo, como se acreditava até então.

É somente a partir da década de 1990 que as duas experiências — a paulistana, com o programa municipal da habitação de São Paulo (FUNAPS-Comunitário) e a mineira (PRODECOM) — puderam se pôr em contato, gerando a primeira experiência mineira municipal de construção de moradias populares que se pode nomear de “autogestão”, na cidade de Ipatinga. Isso foi possível graças à junção de três fatores:

1. a presença de uma administração progressista;
2. a presença de um movimento social fortemente organizado;
3. a participação de técnicos que já tinham trabalhado no programa estadual (PRODECOM)

E essa experiência revelou ser uma das mais interessantes no panorama mineiro desses últimos anos, contribuindo para o aprimoramento de outras de maior vulto, como é o caso da de Belo Horizonte.

## **2 "MUTIRÃO EM AUTOGESTÃO" - UM TERMO DESGASTADO, "MUTIRÃO", PARA UMA PROPOSTA CONTEMPORÂNEA : "AUTOGESTÃO"**

A incorporação da autogestão como nova forma de gestão do mutirão opera uma mudança das suas próprias características, constituindo, de fato, um novo objeto que não se caracteriza mais como trabalho gratuito promovido pelo Estado na construção de casas, nem como autoconstrução em que cada morador providencia, como pode, um abrigo. A autogestão é "como uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar". (Bonduki N.,1992:19)

As críticas feitas ao mutirão como forma de solucionar o problema habitacional por parte do poder público são de cunho político-ideológico e consideram essa prática uma forma de ampliar a exploração da força de trabalho, sendo parte, portanto, da estratégia do capitalismo para extrair mais-valia dos trabalhadores.(Pradilla,1983) Há ainda aqueles que vêm no mutirão um processo atrasado de produção habitacional, além de mistificador. (Bolaffi, 1985)

Todas essas críticas consideram o mutirão uma solução antieconômica em função do enorme aparato de que necessita para ser implementado, da utilização de sistemas construtivos arcaicos, por gerar imensos desperdícios e alongar exageradamente o tempo da obra. Os custos indiretos somariam um valor tal que anularia as vantagens de se utilizar mão-de-obra gratuita. (Bonduki N.,1992) Esta avaliação é correta, se aplicada aos mutirões administrados pelo poder público, pois a gestão estatal elimina boa parte das vantagens que seriam obtidas se o mutirão fosse promovido autonomamente pela população.

## **3 NA CONTEMPORANEIDADE DAS PROPOSTAS, UMA VANTAGEM ESTRUTURAL: A NÃO- INTERFERÊNCIA DO PODER PÚBLICO**

A não-interferência do poder público no processo permite rapidez e agilidade, facilitando a busca de "expedientes diversos criados na prática por estes agentes individuais (...) [viabilizando] economias invisíveis, soluções inacreditáveis para o Estado". (Bonduki N.,1992:20)

Os mutirões autogeridos possibilitam uma multiplicidade de vantagens, caracterizando-se mais como auto-empreendimentos do que como autoconstrução. (Bonduki N.,1992) O mutirão autogerido reverte os pontos negativos do mutirão como ele é entendido classicamente, por meio da transferência de responsabilidade às entidades públicas não-estatais, associações comunitárias ou cooperativas. A administração pública, ao financiar um empreendimento desse tipo, divide, efetivamente, parte do seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser promotora e passando a exercer apenas um papel de normatização, fiscalização e controle. (Bonduki N.,1992)

Essa possibilidade não é aceita tanto por correntes políticas de direita — que vêm perigo na criação de estruturas produtivas não-estatais que podem ocupar o espaço da iniciativa privada capitalista — quanto de esquerda — que vêm a autogestão como uma maneira de o Estado delegar aos cidadãos funções que são de sua responsabilidade.

No mutirão autogerido, o agente gerenciador é a associação, que contrata uma assessoria técnica como entidade autônoma em relação ao poder público, que, por sua vez, desenvolve, num processo de diálogo e discussão com os futuros moradores, o projeto habitacional e urbanístico, assim como outras peças técnicas necessárias à aprovação do financiamento, tais como memorial descritivo, orçamento detalhado, cronograma físico-financeiro, regulamento da obra etc. Pressupõe-se que a associação tenha capacidade de gerir o empreendimento.

Os mutirões autogeridos teriam, portanto, a particularidade de serem movidos por princípios diferentes dos da empresa privada, beneficiando-se, porém, dos mesmos estímulos, e conseguindo um desempenho mais próximo do da empresa privada para concretizar objetivos públicos.

Segundo Bonduki (1992) em dois níveis a autogestão nos mutirões pode ir além de um simples sistema de produção de moradias:

1. em um nível mais local, tornando possível a solução de forma coletiva de outros problemas sociais comuns, como a criação de postos de saúde, creches, bibliotecas, cooperativas de consumo etc.;
2. em um nível mais geral, introduzindo uma nova forma de gerir as políticas públicas e sociais que pode democratizar a gestão das políticas e dos recursos sociais, tornando mais ágil e barata a implementação dos programas sociais e constituindo-se numa alternativa para a ineficiente gestão pública e a privatização proposta pelo modelo anti-social do liberalismo.

#### 4 A EXPERIÊNCIA DE IPATINGA

Na cidade de Ipatinga, historicamente, o acesso à terra e à habitação era possível através de dois caminhos: via mercado imobiliário ou via emprego na usina. Facilmente se conclui que as faixas sociais com baixo poder aquisitivo e não-empregadas na usina ficaram excluídas e tiveram de ocupar encostas e fundos de vale, ou mesmo contribuir para o fenômeno da expansão periférica em outros municípios.

As atuações em matéria de políticas públicas por parte do poder público municipal nunca haviam sido significativas. No final dos anos oitenta, em função da recessão econômica e da crise da indústria siderúrgica nacional, que determinaram um menor envolvimento da usina nas parcerias com o poder público, começaram as primeiras e tímidas intervenções. No desenrolar da década de 1980, as questões ligadas à cidade foram tratadas de maneira diferente. Essa mudança de postura política foi possível pela emergência de gestões municipais populares, que começaram a atuar nessa direção de maneira mais contundente a partir de 1989 e continuaram ao longo de toda a década de 1990, permanecendo até hoje.

A experiência dos mutirões em autogestão em Ipatinga faz parte dessa mudança de postura por parte da administração local e que se concretiza no apoio ao movimento habitacional municipal e na implementação de uma série de mutirões ao longo de três administrações. O apoio ao movimento habitacional concretiza-se numa relação de troca direta entre poder público e movimento, do que se constitui logo a Associação Habitacional de Ipatinga (AHI), que recebe, junto a um financiamento para pagar suas despesas de custeio, também locais, em regime de comodato, para reuniões e encontros que se transformarão na sede de fato do movimento.

No que diz respeito aos mutirões, tanto a Prefeitura Municipal de Ipatinga (PMI) quanto a AHI partiram para essa empreitada com a experiência do *Mutirão Nova Conquista*, uma construção de 105 unidades produzida em autogestão, construção a cujos documentos e relatórios, se existem, a eles não tivemos acesso, infelizmente. Foi uma tentativa de mutirão, que, desde seu começo, teve o apoio da Igreja, e cuja contribuição para a análise não se limita ao aspecto material, já que os próprios membros desse grupo se associaram à experiência, cobrindo encargos de coordenação e organização.

Assim, a organização das famílias se deu de maneira autônoma, sem nenhuma intervenção por parte do poder público. As atividades começaram em março de 1989, no chamado "mutirão solidário", isto é, um empreendimento financiado com recursos captados pelo grupo com a realização de rifas, festas e "bicos". A nova administração, que apoiava informalmente o empreendimento, limitou-se, de início, a observar os acontecimentos. Posteriormente, foi assinado um convênio com a PMI.

O gerenciamento da obra e as atividades de execução foram inteiramente conduzidos pela coordenação do mutirão. As atividades limitaram-se à construção das habitações. As questões de infra-estrutura foram resolvidas no que era indispensável e deixadas para um momento posterior, a cargo da prefeitu-

ra. O modo como essa prática foi exercitada serviu para criar, de uma forma quase natural, um núcleo de pessoas que interiorizaram:

1. as próprias capacidades e os próprios meios;
2. os meios e as possibilidades dadas pela ação popular autônoma, constituindo-se, portanto, como autogerida;
3. a amplitude dos resultados possíveis, se os primeiros dois pontos conjugam-se em colaboração e parceria com o poder público.

Por uma questão de objetividade, temos a considerar que isso foi possível, também, pela postura "formalmente" passiva da PMI, que não barrou o processo, como poderia ter feito, tratando-se de fato de uma "invasão" e, portanto, de uma ação ilegal.

A partir dessa primeira experiência, e através de contatos com os participantes (movimento e poder público) da experiência do FUNAPS-Comunitário de São Paulo, foram desenvolvidos uma série de quatro mutirões autogeridos em Ipatinga, cada um gerenciado por parte da AHI em estrito contato com o poder público, o que beneficiou parte dos membros da AHI e parte das famílias que ocupavam uma área de risco sujeita a inundações periódicas perto do centro da cidade. Os empreendimentos foram:

1. ***Mutirão Novo Jardim e São Francisco*** - ano 1992, 83+117uh; financiamento PMI.

Tópicos do empreendimento:

- ausência de participação dos beneficiários na formulação do projeto arquitetônico e urbanístico do conjunto;
- conjunto dividido entre duas áreas distantes entre si, problematizando o acompanhamento das obras;
- áreas escolhidas pela PMI inadequadas para a implantação desse tipo de conjunto, trazendo problemas aos moradores ainda hoje, o que prejudica a qualidade de vida no conjunto;
- parte das famílias beneficiadas faz parte do grupo residente na área de risco próxima ao centro;
- por causa dos poucos técnicos da PMI, a fiscalização da obra é conduzida de maneira informal;
- o trabalho social desenvolvido para resolver os problemas contingentes evidencia sua importância no processo e sugere sua integração definitiva às atividades de mutirão, com a presença de técnicos pertencentes a esta área integrando a assessoria técnica;
- o gerenciamento inadequado dos recursos financeiros acarreta vários problemas ao empreendimento, obrigando a associação a pedir à PMI um aditamento não previsto;
- a assessoria técnica, como ator co-participante do processo de autogestão, começa gradativamente a desaparecer, tornando-se mero auxílio, substituída totalmente pela associação, existindo evidências de que essa substituição é intencional, com o fim de permitir que as decisões estratégicas sejam de domínio total da associação;
- a instância decisória, representada pelo próprio presidente, localiza-se em vários momentos externamente à diretoria, na PMI, com o consentimento dos diretores;
- algumas decisões apressadas causam problemas financeiros que inviabilizam a execução dos aca-bamentos previstos no projeto, além de retardar significativamente as ligações da infra-estrutura;
- o sentimento de pioneirismo e inexperiência leva ao fortalecimento da ligação entre PMI e associação, fazendo com que os dois agentes se voltem para a execução imediata de decisões, sem cuidar muito de possíveis consequências;
- não são obtidas as esperadas economias decorrentes da utilização desse tipo de processo.

2. ***Mutirão Primeiro de Maio*** - ano 1995, 201uh; financiamento PMI

Tópicos do empreendimento:

- novo cenário político em que o novo prefeito mantém bom relacionamento com a associação, que conta, entre seus afiliados, com dois vereadores, um dos quais ex-presidente da câmara municipal;
- eleição da nova diretoria da associação e troca de pessoas e cargos entre a associação e a PMI, o que leva a uma proposta de diretoria muito parecida com a da primeira gestão, isto é, sem inovações de relevo;
- exterioriza-se, de uma forma mais acentuada, a instância decisória estratégica da associação, que se traduz na ligação da própria sorte política à do ex-presidente da câmara, cuja influência é muito evidente;
- a assessoria técnica é criada pela associação, que recruta os técnicos segundo as próprias exigências;
- a assessoria técnica recebe a figura do "técnico social";

- o projeto arquitetônico e urbanístico do conjunto fica a cargo da assessoria técnica, com pouca participação dos beneficiários, a não ser a diretoria, que encaminha à assessoria técnica algumas exigências específicas;
- por causa de problemas financeiros, a PMI libera somente 40% de cada parcela, prolongando o tempo da obra, que passa a ser de dois anos e meio;
- no mutirão, é criada uma estrutura de trabalho que permite a racionalização e otimização da mão-de-obra;
- reapresentam-se problemas de terraplenagem, com cortes errados, que trazem algumas mudanças na implantação do conjunto;
- é tratada a questão da auto-sustentabilidade, com a criação de um pomar e de uma horta, e é feito um tratamento das encostas do conjunto;
- é desenvolvido e adotado um sistema de alvenaria estrutural não armada, *Usimix*, graças à cooperação entre os técnicos do mutirão e os de uma empresa privada;
- é feito o treinamento da mão-de-obra necessária à utilização da nova tecnologia, o que dá origem à criação de microempresas, que encontram um espaço inexplorado no mercado da construção;
- no decorrer da obra, a associação sofre uma crise de legitimidade, resolvida pela intervenção do prefeito, que, de fato, inibe uma possível discussão interna e uma possível regeneração da associação;
- por causa da crise que concentra as atenções da associação, a assessoria técnica consegue trabalhar de maneira mais tranquila, mesmo com o mutirão sentindo os efeitos desta crise;
- são realizadas significativas economias que permitem a ampliação das casas, levando a uma área total de 78 m<sup>2</sup> por unidade habitacional, o dobro do previsto no projeto;

### 3. ***Mutirão Planalto II*** - ano 1997, 565uh; financiamento PMI-BDMG-BIRD

Tópicos do empreendimento:

- muda o cenário político novamente, com a volta do prefeito da primeira administração, o que complica as relações entre associação e PMI;
- o empreendimento faz parte de um programa mais amplo de requalificação urbanística do centro da cidade, com a participação de organismos financiadores internacionais;
- o projeto do conjunto é desenvolvido pela PMI, com a novidade de apresentar diferentes tipologias em relação ao tamanho do núcleo familiar;
- os beneficiários não são afiliados da associação e a autogestão não faz parte das reivindicações das famílias, o que dificulta a implementação das práticas normalmente utilizadas;
- a assessoria técnica contratada pela associação tem um caráter heterogêneo, com a participação de técnicos que já tinham experiências com a autogestão;
- a assessoria técnica recebe pela primeira vez um técnico de controle da qualidade;
- as tensões entre assessoria técnica e associação são contínuas no decorrer da obra, chegando à ruptura e à dispensa de parte da última;
- os espaços de manobra da associação são muito reduzidos, por causa da pressão e do controle financeiro exacerbado por parte da PMI, que reduz, aos poucos, os espaços da associação, em termos de contratação de pessoal e compra de material;
- a associação apresenta-se mais como uma empreiteira do que como uma associação habitacional, o que a distancia das próprias bases; a associação acaba sendo uma extensão da administração;
- a associação enfrenta sérias dificuldades para operar com esse tipo de beneficiário, agravadas também pelo fato de a PMI encaminhá-los no decorrer de toda a obra;
- é criado um programa social específico com várias atividades, cursos e oficinas, premiado pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford.

## 4.1 AS PECULIARIDADES dos empreendimentos

### • Primeira peculiaridade

**A adoção do modelo da autogestão: a rejeição da experiência local e a aceitação do alheio**

A “adoção” de um modelo de autogestão, como o de São Paulo, e aplicá-lo a uma realidade local, é uma primeira peculiaridade e, ao mesmo tempo, crítica dessa experiência. De fato, parece que essa adoção foi mais formal do que real, sendo que, uma vez colocado em prática, nunca foi executado por inteiro e, nessa falta de execução, é visível uma intenção pré-determinada pela diretoria da associação junto aos administradores e técnicos, intenção que leva o movimento a ignorar a própria história e os próprios alcances, forçando-o a adequar-se a algo alheio e estranho a ele.

A escolha do modelo paulista pode ser vista como meramente instrumental. A finalidade principal não seria sua assimilação global, mas parcial, através da introdução de práticas bem-sucedidas alhures, com o intento de reduzir os riscos existentes na criação, implementação e prática da autogestão. Com isso pensava-se obter maior eficácia nos empreendimentos.

Os atores locais, tanto a Associação Habitacional de Ipatinga (AHI), seus diretores, quanto a Prefeitura Municipal de Ipatinga (PMI) supunham que o processo pudesse sofrer uma adequação no decorrer da sua implementação, na crença de que as práticas locais já testadas — como no caso do *Mutirão Nova Conquista* — garantiriam *a priori* um resultado positivo. A contribuição de São Paulo seria, portanto, a mera introdução de práticas de gerenciamento de mutirões.

Assim, podemos afirmar que a presença de um agente externo, a Ação Direta (AD), uma assessoria técnica vinda de São Paulo, e a importação de práticas de racionalização do processo de construção de moradias populares usadas na capital paulista serviram quer para o movimento habitacional de Ipatinga, quer para a prefeitura do município, e consagraram, de uma vez por todas, o processo de autogestão como uma propaganda do que vinha acontecendo em São Paulo.

- **Segunda peculiaridade:**

- Características do movimento habitacional: os germes do inexorável fim do processo**

Embora todos os pressupostos da experiência de autogestão em Ipatinga levassem a crer na constituição de um movimento habitacional com características sólidas e duradouras, a realidade foi outra. Os primeiros passos já demonstravam que o movimento avançava sem se importar em criar as condições necessárias à própria continuação, parecendo uma experimentação cuja continuidade dependia de permanentes exames sobre os resultados obtidos, sem, portanto, ser assimilada como uma prática alternativa (ou modelo) de produção habitacional. Isso se constituirá no elemento crítico do processo, pois, se, de um lado, o movimento perdia a visão de continuidade da experiência — resultando em um horizonte temporal limitado ao singular empreendimento —, de outro lado, o posterior exame e avaliação dos resultados permitia aprimoramentos, sem que a prefeitura se expusesse demasiadamente aos riscos políticos de um eventual fracasso. Não havendo um modelo rígido a ser seguido, a prefeitura teria mais área de manobra em suas intervenções: apoiando quando conveniente e se distanciando, se necessário. Os elementos que nos levam a fazer essas considerações são dois:

1. a falta de um fundo que permitisse à prefeitura se comprometer com um continuado e consistente apoio financeiro às iniciativas da Associação Habitacional de Ipatinga;
2. a falta de uma política que articulasse, através de um programa, os objetivos e as metas com as práticas e os processos de produção de habitações de interesse social.

Sem essas duas condições, o arco temporal da experiência reduzia-se, mantendo-se ligado a condições menos previsíveis e controláveis, como disponibilidade orçamentária e vontade política. Esses elementos servem para explicar, também, porque a experiência com a autogestão em Ipatinga tem sido constituída por empreendimentos distribuídos seqüencialmente no tempo, um após o outro, sem que dois mutirões se realizem simultaneamente.

- **Terceira peculiaridade**

- As relações entre os atores envolvidos no processo: Associação Habitacional de Ipatinga *versus* Assessoria Técnica / A razão política prevalece sobre a razão técnica, a não ser que...**

Para se entender o papel da assessoria técnica em Ipatinga é necessário entender seu relacionamento com a associação, o que, desde o começo, não foi fácil, devido, principalmente, ao caráter atuante da associação — ditado pela presença de líderes fortes —, e que já tinha idéias formadas de como o processo deveria ser conduzido e qual deveria ser o papel da assessoria técnica.

As relações associação/assessoria foram, portanto, reguladas nessa base e nunca houve, de fato, uma parceria entre estes dois agentes, mas uma relação de dependência ou subordinação da segunda à primeira. O efeito que esse tipo de relação teve no processo foi o de frear o pleno andamento do modelo de autogestão, que acabou por ser produzido lentamente, através de um processo de adequação, ao longo do desenvolvimento da experiência, processo baseado em ajustes e soluções dos problemas encontrados e ditado pela conjuntura do momento. Os ajustes trouxeram dois efeitos: de um lado, dificultaram o processo, por causa de sua característica de improvisação; de outro, permitiram criar e adotar soluções novas, nunca testadas e que revelaram duas particularidades do processo de autogestão: não possuir limites à criatividade;

2. ter flexibilidade de adequação ao contexto, mesmo com espaços de manobra cada vez mais reduzidos.

O processo de compartilhamento das experiências entre assessoria técnica e associação, que de norma é auspicioso e acontece, foi muito limitado. Há de se mencionar, também, a atitude da assessoria técnica em deixar que os acontecimentos evoluíssem nesse sentido, principalmente porque sua presença como grupo ou equipe foi se diluindo ao longo do primeiro mutirão.

No papel da assessoria técnica evidenciou-se uma diferença substancial entre a experiência de São Paulo e a experiência de Ipatinga, em que ela assumiu um papel marginal, limitando-se a desenvolver suas atividades técnicas. Essa diferença foi fruto da história peculiar de Ipatinga, onde o movimento habitacional, originalmente, se constituiu sem a presença de técnicos que atuassem como coadjuvantes da população em suas lutas por moradia.

A falta de um terceiro ator reduziu e simplificou o debate, limitando a possibilidade de que surgisse um enfoque alternativo e peculiar sobre as questões debatidas. No caso de São Paulo, a presença do terceiro ator — a assessoria técnica — foi muito significativa, por acrescentar maior força à ação e às reivindicações políticas do movimento habitacional. A assessoria técnica de Ipatinga foi, ao contrário, um grupo de técnicos reunidos pela associação, segundo vários critérios, entre os quais prevaleceram o da militância política e o do compartilhamento de idéias de esquerda e de justiça social. Entretanto, esses técnicos não estavam engajados no movimento. O que eles, de fato, colocavam à disposição do movimento era o próprio conhecimento técnico específico, recurso que a associação não possuía, sendo que a maior parte desses técnicos estava enfrentando a experiência do mutirão pela primeira vez, o que traria uma margem de risco dentro do processo. No caso de Ipatinga parece que a associação tinha consciência disso e atuou no sentido de assumir esse risco, em troca de maior liberdade e maior domínio do processo (o que, certamente, não aconteceu em São Paulo).

Assim, o caráter da assessoria técnica é, em Ipatinga, redimensionado e encaixado num espaço cujos limites são determinados pela associação e caracterizado pela subordinação a ela da assessoria técnica. É interessante notar a postura de subordinação da assessoria técnica à associação que se desenvolveu ao longo dos três mutirões.

#### **4.2 ASSOCIAÇÃO Habitacional de Ipatinga *versus* Prefeitura Municipal de Ipatinga / De como uma parceria acaba em submissão...**

Há claros indícios de que as dificuldades surgidas com a assessoria técnica foram decorrentes do tipo de relacionamento que se desenvolveu entre a PMI e a AHI. Nem seria possível tratar esses agentes em separado quando se fala da experiência com a autogestão em Ipatinga, porque esses dois agentes, na verdade, atuaram como se fossem um só.

Uma análise que tratasse os dois agentes como duas instâncias independentes de atuação não seria fiel ao processo e aos acontecimentos ocorridos, o que nos induz a preservar um olhar da experiência em sua totalidade histórica. É com esse olhar que identificamos uma evolução das relações em três estádios correspondentes aos três empreendimentos realizados, o que levou à dependência da associação em relação ao poder público.

Pode-se dizer que os erros principais cometidos pela associação foram:

1. ligar a própria sorte à de políticos, tornando-se refém dessa situação, por não poder adotar determinadas estratégias (como, por exemplo, proceder a invasões ou a ameaças de invasões) para não prejudicar a imagem dos políticos a ela ligados;
2. não ter uma troca de líderes dentro da diretoria, mas simplesmente uma troca de cargos entre os mesmos diretores;
3. não ter aberto canais que possibilissem debates internos, os quais permitiriam uma renovação de suas estruturas, estratégias e de sua política. Ao invés disso, estabeleceu uma estrutura pseudodemocrática somente na hora da implementação do mutirão, que assumia as feições de um empreendimento de autogestão, mas com o controle e a supervisão da diretoria da associação;
4. realizar uma descentralização que acabou por servir de controle sobre os próprios filiados, isto é, sobre a demanda habitacional municipal das faixas sociais de menor renda, corroborada pelo fato de ser a única associação a ser considerada legítima pelo poder público.

#### **4.3 INOVAÇÕES e contribuições específicas do processo de autogestão em Ipatinga: os resultados não previstos.**

- A “Estrutura de Trabalho”

A estrutura de trabalho que foi criada em Ipatinga trouxe, além de vantagens como as possibilidades de se ter uma articulação de trabalho dentro do mutirão e a de diminuir os custos em face de maiores salários, também a necessidade desse processo sair da fase de improvisação e passar a uma fase de concepção sistêmica, visando a sua racionalização e explorando todas as suas potencialidades. Com isso, levantou questionamentos, como a necessidade de uma nova regulamentação das leis trabalhistas para o mutirão, uma vez que, nesse tipo de empreendimento, o lucro não é o objetivo final.

- **A “Frente de Trabalho Remunerado”**

Essa foi uma solução dada na parceria entre associação e poder público. Constituída em sua maior parte dos futuros beneficiários que trabalhassem no decorrer da semana, permitiria:

1. criar postos de trabalhos temporários, empregando parte dos mutirantes desempregados;
2. reduzir os custos de obra, através de uma relação de trabalho informal;
3. uma remuneração maior, num tempo limitado.

A frente de trabalho remunerado representou, também, a afirmação da parceria entre poder público e associações comunitárias, que hoje em dia somente é possível através da divisão de responsabilidade entre os dois agentes e da confiança de que os trabalhos desenvolvidos por parte de cada um sejam integrados e direcionados a um objetivo único.

- **Os “Técnicos Sociais”**

Os técnicos sociais, como figuras integrantes da assessoria técnica, são uma característica do processo de Ipatinga e são o resultado de:

1. arrefecimento da militância política nos anos 90, o que deixou um vazio de ação que, de alguma maneira, teria que ser preenchido;
2. o avanço teórico-prático na direção do reconhecimento efetivo do empreendimento de construção como uma intervenção integrada, não limitada à solução de uma necessidade básica (a casa), porém mais abrangente, envolvendo outras esferas, como as social, política e econômica.

- **Os “convênios de infra-estrutura autogeridos”**

Essa foi uma questão que surgiu subsidiariamente à experiência da autogestão e que demonstra como podem ser celebrados, geridos e executados convênios de infra-estrutura urbana através do processo de autogestão. Um dos efeitos imediatos dos “convênios de infra-estrutura” são a redução do tempo necessário ao poder público para realizar essas obras, que são importantes do ponto de vista da qualidade de vida, como ocorreu no *mutirão Novo Jardim-São Francisco*. Um outro efeito é o de caráter simbólico e pedagógico, demonstrando como é necessário que qualquer tipo de empreendimento habitacional se integre à cidade como um todo.

- **A “preparação e o treinamento da mão-de-obra” e o uso de uma tecnologia que barateia os custos da obra: a “alvenaria estrutural não-armada”**

A preparação e o treinamento da mão-de-obra foram necessários, haja vista a adoção da tecnologia de alvenaria estrutural não-armada, que permite reduzir sensivelmente os custos da obra. Sua utilização exigiu uma mão-de-obra especializada, daí a criação de cursos de treinamento que se revelaram fundamentais sob dois pontos de vista:

1. do lado da obra, permitindo uma execução mais rápida e limitando os prejuízos, em termos qualitativos;
2. do lado do profissional treinado, abrindo-lhe um novo mercado de trabalho.

A alvenaria estrutural não-armada, no caso dos mutirões autogeridos, é uma peculiaridade de Ipatinga, que já influenciou outros contextos nos quais foi introduzida a mesma experiência, como, por exemplo, Belo Horizonte.

- **O sistema tecnológico de alvenaria estrutural não-armada *USIMIX***

O desenvolvimento desse sistema tecnológico é uma peculiaridade do processo de autogestão de Ipatinga e foi possível graças a uma parceria entre os técnicos do mutirão e empreendedores particulares. O sistema foi desenvolvido no *mutirão Primeiro de Maio* e sua escolha baseou-se na análise de custos e benefícios. Sua utilização produziu dois efeitos interessantes:

1. o envolvimento de uma fábrica com capital privado, a Valemix, que desenvolveu esse sistema tecnológico;

2. a criação de empreiteiras de mão-de-obra especializada, em forma de cooperativas de mão-de-obra.

O sistema foi adotado pela própria administração como marco da produção habitacional de baixa renda, tanto que todas as unidades habitacionais construídas com participação da PMI, a partir do *mutirão Primeiro de Maio*, foram feitas com esse sistema construtivo. Fábrica e empreiteiras criaram relações muito próximas, principalmente pelo fato de que as empreiteiras haviam passado a dominar, com exclusividade, a tecnologia. Assim, passaram a ser chamadas pela fábrica cada vez que surgiam oportunidades de construções com o sistema, fossem elas de mutirão ou não.

Compostas em grande parte de mutirantes ou ex-mutirantes, tais empreiteiras passaram a ter, à sua própria disposição, uma parte do mercado da construção civil que puderam explorar, tanto em Ipatinga quanto em Belo Horizonte.

- **Os técnicos controladores da qualidade**

A criação dessa figura profissional dentro do mutirão autogerido significa uma evolução do conceito de habitação popular, revertendo, assim, o conceito clássico de “habitação popular igual à habitação sem qualidade”. Dessa forma, a experiência de Ipatinga, pelos resultados obtidos, contribui significativamente para a majoração dos parâmetros do produto (habitação popular) comparativamente ao mercado formal.

#### **4.4 A CRÍTICA maior: a falta do plano de financiamento das moradias**

Outra questão que merece destaque é o plano de financiamento das unidades habitacionais, o que não existia. As justificativas são de dois tipos, uma econômica e outra sócio-política. A primeira é de que seria antieconômico criar um mecanismo de cobrança, pois a renda da população beneficiada — que dimensiona o tamanho das parcelas pagas mês a mês (R\$ 40-60) — não permite operacionalizar uma máquina de cobrança eficaz; a segunda justificativa vai na direção da dificuldade de assumir essa escolha como criação de uma política pública redistributiva e de paz social.

Essas justificativas merecem ser avaliadas, uma vez que o ato de pagar tem também uma importante função pedagógica. Não conseguimos saber se a PMI fez algum estudo mais circunstanciado para decidir se doava ou cobrava pela casa. Há indícios de que a justificativa de “dar de graça” esteja sustentada em bases frágeis, à semelhança das posturas populistas. De qualquer forma, há um argumento consistente de que os mutirões são ações complementares voltadas a benefícios que se expandem no âmbito da sociedade, como criação de microempresas, comércio, atividades geradoras de emprego etc.

### **5 AVALIAÇÕES CONCLUSIVAS**

Embora tenha sido pouco expressiva como mecanismo de suprimento da demanda habitacional, a experiência de Ipatinga constitui um exemplo valioso de aplicação da prática de autogestão, permitindo que as peculiaridades desse processo sejam melhor entendidas. A partir das avaliações feitas, podemos concluir que a experiência da autogestão em Ipatinga poderia ter sido muito mais significativa, se tivessem sido feitos determinados ajustes. Esses ajustes seriam:

1. a garantia de uma fonte de recursos estável;
2. a garantia da autonomia da associação;
3. o estabelecimento de um limite para a presença do poder público, restringindo-a à fiscalização do uso dos recursos;
4. a criação de uma estrutura que implemente o financiamento da moradia, aceitando o trabalho no mutirão como parte de quitação do débito.

Esses ajustes visariam a possibilitar a continuidade da experiência, limitando os efeitos das mudanças políticas, mantendo e assegurando a autonomia das associações e reduzindo os riscos de atitudes paternalistas e populistas.

A autogestão é, hoje em dia, algo mais do que uma possibilidade. As perspectivas do processo de autogestão são amplas. É necessário, entretanto, evitar posturas populistas que revelam, mesmo dentro da esquerda que se diz progressista, o peso da herança de uma visão tendente a limitar a participação popular, através do controle público, em nome do “bem público”. Uma visão ortodoxa e que é desmentida pelos fatos. A nosso ver, o inimigo principal da experiência com autogestão é a mentalidade política dos administradores, na maioria das vezes controladora e auto-suficiente. Esse é o perigo mai-

or, porque, hoje em dia, o movimento habitacional possui plena capacidade de levar em frente a auto-gestão dos empreendimentos realizados.

Afirmamos, finalmente, a convicção de que Ipatinga, embora não seja uma experiência concluída, haverá de dar muitos frutos já em outros contextos, através dos técnicos e das pessoas que dela participam, que por ela se interessaram e que puderam exportar todo o conhecimento ali adquirido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A. Política Habitacional e Mutirão. In: *Mutirão Habitacional - Curso de Formação em Mutirão*. São Paulo: Escola Politécnica da USP; Politécnico di Torino, União Européia, 1992. v. 1.
- BOLAFFI, G. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. *Caderno CEBrAP*, São Paulo, 1977.
- \_\_\_\_\_. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. *Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa e Ômega, 1982.
- \_\_\_\_\_. Os mitos sobre o problema da habitação. *Espaços & Debates*, São Paulo, n. 17, 1986.
- BONDUKI, N. *Arquitetura e Habitação Social em São Paulo, 1989-1992*. São Paulo, 1993.
- \_\_\_\_\_. Habitação Popular: Contribuição para o estudo da Evolução Urbana de São Paulo. In: Bonduki, N et al. *Repensando a Habitação no Brasil*, Rio de Janeiro, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Reconstruindo Utopias Perdidas: os Mutirões Autogeridos em São Paulo*. In: IV ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Habitação e autogestão - Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992 (a).
- \_\_\_\_\_. Do mutirão à autogestão na produção da moradia: qualidade e produtividade a baixo custo. In: *Mutirão Habitacional - Curso de Formação em Mutirão*. v. 1. São Paulo: Escola Politécnica da USP; Politécnico di Torino, União Européia, 1992 (b).
- \_\_\_\_\_. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. In: Bonduki, N. (Org.). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- COSTA, S. M. H., MONTE-MÓR, R. L. de M. *Cidades industriais planejadas e a exclusão da força de trabalho*. In: ANAIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1995, Brasília.
- GUILLERM, A., BOURDET, Y. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- HARDY FILHO, R. *Ipatinga, cidade aberta*. In: USIMINAS REVISTA, Belo Horizonte: v. 1, n. 2, 1970.
- PESSINA, L. *A democracia pelo mutirão*. In: REVISTA MUTAÇÕES SOCIAIS, out./nov., 1993.
- PRADILLA, E. C. *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Ciudad, 1983.
- TURNER, J. F. C. *Freedom to Build*. New York: Macmillan, 1972. p.148-175. In: *Correio 4 (8) 12-12 cont.33, ago.1976*.
- VALADARES, N. *Autogestão: o governo pela autonomia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.