

UNIVERS
FACULDADE
CBA

O Uso do Solo Urbano: A Questão da Moradia*

Adauto de Oliveira Souza

Edvaldo Cesar Moretti

Silvia Aparecida de Sousa**

1 - INTRODUÇÃO

As cidades podem ser vistas, observadas, analisadas sob diferentes olhares - as formas que apresentam, os usos, funções e atividades que se destacam neste ou naquele centro urbano e a maneira como estão organizados, a história que guardam, as recordações que trazem, etc... A perspectiva a partir da qual se observa a cidade, os fatos a que se atenta, estão relacionados à matriz teórica norteadora da análise.

Nos limites deste trabalho, a preocupação é com os usos e a apropriação da cidade e de maneira mais restrita com o uso pela moradia, os agentes de produção e consumo. Assim, trabalhamos com a concepção de produção do espaço urbano, processo dinâmico, do qual destacamos alguns elementos que permitem a análise da questão da moradia.

Quando se fala em uso da cidade a primeira imagem que se tem é a do consumo da e na cidade. A utilização (consumo) de áreas públicas para lazer - praças, parques, jardins, tráfego de pessoas e veículos, etc., e das áreas privadas - a casa, o comércio, banco, a instituição pública são exemplos da idéia de uso relacionados ao consumo da cidade.

Entretanto, esta dimensão requer outra que é a da produção da cidade.

A definição dos usos que se pode fazer desta ou daquela porção da cidade, está diretamente relacionada ao processo de produção do espaço urbano que exprime, segundo CORREIA (1993), fragmentação e articulação, reflexo e condição social, desigualdades e lutas sociais, conjunto de símbolos e ainda a divisão técnica e social do trabalho.

Neste cenário, o uso para moradia diz respeito à apropriação privada de porções do espaço urbano, pelo qual se paga para ser proprietário (terra e habitação) ou ter direito de utilização (aluguel do imóvel). O que irá definir o lugar na cidade é esta capacidade de pagamento, resultando em uma das expressões da segregação social e espacial: a segregação residencial urbana. Isto dá moradia um caráter de mercadoria, em

* Trabalho final apresentado à disciplina "Urbanização e Produção da Cidade", ministrada pelo prof. dra. Maria Encarnação Beltrão Spósito, no segundo semestre de 1993.

** Mestrando no curso de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP, Arca de Concentração: Desenvolvimento regional e Planejamento ambiental, desde março/1992.

que está embutido um valor de troca, mas também (e essencialmente) um valor de uso, pese a necessidade deste bem para a reprodução social e biológica.

Entendemos então a moradia não só como a casa, a mercadoria, mas como o lugar onde se estabelecem as relações de convívio entre pessoas ou grupos, onde se atendem as necessidades biológicas e sociais de cada indivíduo. Isto envolve o uso privado e privativo da casa e também o uso de áreas coletivas como um prolongamento da casa onde se completam as relações de convívio.

É com base nestas concepções que passamos a discutir os agentes de produção e consumo da casa e da moradia.

2 - PRODUÇÃO DA CASA/MORADIA

A maior parte das edificações das cidades corresponde às unidades habitacionais, aproximadamente 70% das edificações são usadas para moradia. Estas moradias são diferenciadas.

A diversidade de formas das habitações deve-se a uma produção diferenciada das cidades e refere-se à capacidade desigual de pagar dos possíveis compradores, tanto pela casa/ terreno quanto pelos equipamentos e serviços coletivos.

Estima-se que o déficit de moradias no Brasil seja de dez milhões de unidades. Ressalte-se que desde a década de 70, mais de 50% da população brasileira mora nas cidades, principalmente nas áreas metropolitanas.

Mas, por que existe e o que é este déficit habitacional?

ENGELS (1976), procura demonstrar que se trata de uma questão produzida pela própria lógica de funcionamento da sociedade capitalista. Segundo ele, interessava aos capitalistas manter a penúria das moradias como meio de manter a dominação sobre os operários.

Já RIBEIRO (1981) demonstra que existem dificuldades estruturais para que o setor de produção de habitação para a classe popular se desenvolva no modo de produção capitalista.

Destaca dois obstáculos básicos: a propriedade privada da terra e a inexistência de uma demanda solvável. A primeira representa o monopólio sobre uma condição de produção que não pode ser criada pelo capital, que deve pagar um tributo. O construtor somente terá controle sobre a terra se aplicar parte do seu capital na compra da terra. O segundo está relacionado ao alto preço da habitação em relação ao baixo valor dos salários, o que impede a aquisição imediata do imóvel. Assim, o capital investido tem uma baixa velocidade de rotação, um retorno lento e gradual o que não atrairia o capitalista.

Para que o investimento torne-se atrativo, o desenvolvimento do setor capitalista de produção de habitação depende da existência de agentes capazes de superar os obstáculos, liberando os terrenos e financiando a produção e o consumo.

Esta produção ocorre numa diversidade de processos privados de apropriação do espaço, que são caracterizados de diferentes formas por vários autores.

Destacaremos as posições de RIBEIRO (1981) e AZEVEDO (1982).

O primeiro autor apresenta três sistemas de produção:

Produção não mercantil: quando o usuário é o agente dominante. Tem a terra (por compra ou outro meio), constrói a moradia ele mesmo, ou contrata um construtor. Esse sistema se desenvolve nas duas pontas do mercado, no segmento das camadas mais da sociedade e dos trabalhadores excluídos do mercado capitalista, através da auto-construção. Mais a frente analisaremos esta forma de produção mais detalhadamente, por ser uma das que mais se destaca entre as opções da classe popular atender sua necessidade de moradia.

Produção pela lógica rentista: quando há o predomínio do proprietário no processo de liberação e transformação de uso do solo, produção e comercialização das moradias. A racionalidade é a apropriação de uma renda, fundiária ou imobiliária, capitalizada ou não.

Incorporação imobiliária: Neste processo, o papel dominante é exercido por um capital de circulação que passa a controlar o terreno e a transformar seu uso. A racionalidade do processo passa a ser a racionalidade do capital de circulação. "A condição básica para o surgimento desse sistema é a extinção ou a perda do significado dos sistemas dominados pelo proprietário e pelo consumidor, que passam a agir nas franjas do mercado" (p.40). Segundo o autor, existe uma tendência para o predomínio da racionalidade deste sistema na formação do espaço urbano e, por esta razão, detém-se mais em sua análise.

AZEVEDO (1982), por sua vez, apresenta uma divisão dos atores que participam na produção da habitação da seguinte forma:

Promoção Imobiliária: é considerado o sistema de produção da habitação mais desenvolvido e apresenta como características a separação entre a produção e o consumo, e a conseqüente transformação da habitação em mercadoria; o surgimento do incorporador imobiliário como agente distinto do proprietário de terreno, o que leva o solo urbano a se transformar em mercadoria.

Sistema de valorização da propriedade do solo: este tem como objetivo a transformação da habitação em mercadoria. Diferentemente da promoção imobiliária, o proprietário urbano é transformado em incorporador imobiliário. O principal agente neste sistema é o proprietário urbano, que controla a transformação do uso do solo, e é o grande beneficiário da operação imobiliária.

Produção não mercantil: o objetivo é satisfazer as necessidades de uso da população, a produção da moradia não visa a sua colocação no mercado. A principal forma para a produção é a autoconstrução em terreno próprio ou com a participação de outros agentes, como por exemplo o Estado, no financiamento do material de construção ou terreno.

Embasado nestas leituras dividimos, didaticamente, o sistema de produção de habitação em dois segmentos: Produção mercantil e Produção não mercantil, que fazem parte de um mesmo contexto estrutural.

PRODUÇÃO MERCANTIL

A produção mercantil pode ser entendida como sistema em que a produção de moradia ocorre a partir da ação de vários agentes e necessariamente envolve relações mercantis, quer seja entre proprietário do terreno e construtores ou entre construtores e compradores do imóvel com edificação. Novamente com fins didáticos, subdividimos a produção mercantil em sistema dominado pelo proprietário e controlado pela incorporação imobiliária.

No sistema dominado pelo proprietário, há o predomínio dos proprietários de terras¹ no processo de liberação e transformação de uso do solo, produção e comercialização da habitação. É composto por três variantes: Loteamento - o proprietário limita-se a transformar o uso do solo, acondicioná-lo com alguns objetos urbanos e vender o lotes; Construção de vilas habitacionais - o proprietário emprega uma soma de recursos na construção de moradias para alugar; Aluguel da terra a um construtor - o proprietário aluga seu terreno a um construtor, sob a condição de nele serem construídas casas para aluguel e, no final do contrato, o terreno e as construções retornam ao proprietário.

Já o sistema controlado pela incorporação imobiliária, corresponde ao momento em que o papel dominante é exercido por um capital de circulação, que passa a controlar o terreno e a transformação de seu uso.

RIBEIRO (1981,p.41) apresenta os fatores que possibilitam o desenvolvimento deste sistema:

- a) surgimento de uma demanda mais estável e de maior poder aquisitivo;
- b) aumento dos preços dos terrenos, em função, sobretudo, das rendas de localização, exigindo a aplicação de grandes somas de capital-dinheiro, como pré-requisito à produção.

¹ Entendemos proprietário de terra urbana no sentido em que TOPALOV, apud RODRIGUES:1988, utiliza. São considerados proprietários capitalistas os que têm a propriedade como suporte de valorização de capital. Portanto, aquele proprietário que tem por exemplo, uma casa e aluga os fundos do lote, não pode ser considerado proprietário capitalista, porque não usa a propriedade para valorização do capital.

c) transformações no capitalismo, com a emergência dos monopólios que empurram as frações não monopolistas para esferas menos rentáveis;

d) surgimento de um sistema financeiro capaz de captar pequenas poupanças, sub-remunerando-as e colocando-as à disposição do setor imobiliário, para o financiamento da produção e da comercialização."

Uma das características deste sistema é o surgimento do incorporador imobiliário, que tem o papel de comprar o terreno, fazer uma análise do mercado, concepção e desenvolvimento do projeto, levantamento do capital necessário à operação compreendendo financiamento para construção e para o consumidor final.

O incorporador imobiliário teria uma dupla função, de capitalista comercial e de proprietário fundiário. A racionalidade desse agente pode ser rentista ou baseada no lucro comercial.

Para RIBEIRO (1981), surgimento e expansão do sistema de incorporação, leva à uma articulação entre os processos de valorização fundiária e imobiliária, reforçada com o desenvolvimento de relações orgânicas entre a incorporação e o capital financeiro. Este fato, para o autor, não permite que se coloque a questão fundiária urbana com base no princípio de que existe um conflito entre interesses capitalistas e fundiários.

Estes dois sistemas, um dominado pelo proprietário e o outro controlado pela incorporação imobiliária, aqui chamados de produção mercantil, não conseguem suprir as necessidades de habitações da sociedade brasileira. Por exemplo na cidade de São Paulo, 70% da população mora em habitações chamadas de irregulares - favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, produzidos fora do sistema mercantil, gerando um outro sistema de produção da cidade aqui denominado não-mercantil.

PRODUÇÃO NÃO MERCANTIL

A produção não mercantil vem como resposta ao sistema de produção mercantil, que domina o mercado de produção/comercialização de habitações mas não atende a toda população já que a grande maioria não dispõe de recursos para compra do imóvel. Desta necessidade de morar e impossibilidade de pagar, surgem formas alternativas de moradia e produção de casas, que podem ser classificadas de acordo com as técnicas e os agentes envolvidos no processo de construção e moradia. Passaremos à análise de algumas dessas formas.

AUTOCONSTRUÇÃO

O pano de fundo da controvérsia relativa a autoconstrução é o confronto que se estabelece, por um lado, entre as necessidades de consumo - particularmente de

moradia - dos trabalhadores e as condições salariais reinantes no país, e por outro lado, os significados de que se reveste a autoconstrução na medida que ela se constitui numa "solução" para a moradia engendrada pelos próprios trabalhadores, na ausência de política pública de habitação e de um "mercado legal" compatível com o nível salarial dessa população.

MARICATO (1976, p.19), define a autoconstrução como "...sendo o processo através do qual o proprietário constrói sua casa sozinho ou auxiliado por parentes e amigos... nos seus horários de folga do trabalho remunerado."

Posteriormente, essa autora redefine a autoconstrução ampliando o seu significado à auto-ajuda, ajuda mútua e mutirão. Reforça ainda que este conceito é válido para o trabalho "coletivo ou não" e para a construção de casa "própria ou não".

Entendida dessa forma, a autoconstrução não se restringe aos meios de consumo individual; passa a significar também a "produção do espaço urbano": igrejas, escolas, ruas...

A força de trabalho empregada na moradia autoconstruída caracteriza-se por ser essencialmente familiar, contando também com a participação de amigos e vizinhos. A contratação de força de trabalho pode ocorrer naquelas etapas que exigem "trabalho especializado". Em muitos casos os trabalhos são realizados no regime de mutirão em fins de semana.

Ao longo do processo da autoconstrução, a disponibilidade de recursos monetários constitui-se num fator determinante. Para viabilizar a obtenção dos recursos suficientes, faz-se uso de uma série de expedientes, como: alongamento da jornada de trabalho, obtenção de um segundo emprego, venda de férias, utilização da FGTS e 13º salário, inserção de mais membros da família no mercado de trabalho, contração de cesta de consumo, venda de equipamentos domésticos, atraso no pagamento das prestações do lote, etc.

Na autoconstrução, elementos como material e técnica construtiva aparecem como aspectos marcantes da moradia. Contando com reduzidas oportunidades de financiamento, os autoconstrutores, normalmente, limitam-se à compra do material mais barato. No tocante à técnica, esta se caracteriza como sendo a mais elementar possível. MARICATO (1976, p. 53) destaca que "... o processo de autoconstrução é realizado através de etapas de contínuas, muitas vezes resultando na deteriorização das partes anteriormente construídas."

A autoconstrução, enquanto solução habitacional promovida pelos trabalhadores, tem sido objeto de estudo de diversos pesquisadores, que por sua vez, apresentam uma diversidade de concepções.

PRADILLA (1985) entende-a como "... uma alternativa reacionária que deve ser rechaçada"; TASCHNER (1987), fala em "... separação artificial entre o moderno

e o atrasado, para RODRIGUES (1989) "... é uma alternativa e uma reivindicação dos sem terra/casa", já EGLER (1989) argumenta que a autoconstrução "... é improdutiva do ponto de vista de intervenção estatal, mas é viável no Nordeste brasileiro".

RODRIGUES (1989, p.30) destaca que "... na autoconstrução, recai sobre as costas do trabalhador um sobre-trabalho". Isto porque no cômputo do salário está teoricamente embutida uma parte referente à habitação. Ocorre que o salário percebido pelo trabalhador, não permite prover a moradia, então ele se vê obrigado a fazer uso de um grande número de trabalho extra para conseguir morar.

À medida que um enorme contingente de trabalhadores autoconstrói suas casas, esse trabalho não pago contribui contraditoriamente para que o custo da moradia seja computado cada vez menos na definição do salário, embora recaia cada vez mais nas costas da classe trabalhadora.

Este estranho paradoxo também foi destacado por ENGELS, ao estudar a questão da habitação, já no século XIX.

No Brasil o processo de autoconstrução, embora presente já no início deste século, torna-se mais ativo a partir da segunda metade deste século. RODRIGUES (1989, p.33) argumenta que a visibilidade do fenômeno está "... vinculado ao processo de industrialização e crescimento urbano e à transformação do sistema de transportes, substituindo-se os bondes puxados a burro, pelos bondes elétricos e estes por uma malha viária a ser percorrida pelos ônibus".

O poder público tem frequentemente tentado atuar em programas de autoconstrução. Mas quando se compara a atuação do Estado nestes programas - tanto em nível internacional, como nacional, estadual e até municipal - com a produção individual/familiar da auto-construção (70% das cidades são feitas por este processo) tem-se uma dimensão exata da modesta magnitude destes financiamentos.

Para RODRIGUES (1989), o caminho da autoconstrução é considerado viável pelo Estado, por um lado, porque é mais barato, visto que não se inclui os custos da força de trabalho, assumidos pelo trabalhador; e por outro lado, porque essa alternativa é colocada, ideologicamente, como valorização do saber popular: "o povo sabe construir sua casa".

Finalizando as considerações dessa autora, ela argumenta que "... a autoconstrução reproduz - ao produzir casas em lugares sem infra-estrutura e com o sobre-trabalho individual - as condições gerais de reprodução do espaço urbano".

PRADILLA (1985) critica os tecnocratas que se vangloriam da melhoria da moradia autoconstruída, porque, segundo ele, estes burocratas não compreendem que os trabalhadores não mudam sua condição econômica e social por autoconstruírem, mas sim pela sua inserção na produção. Questiona as políticas dos Estados na América Latina, no tocante à regulamentação institucional do processo de autoconstrução que tem "... todos

os defeitos e nenhuma das qualidades da autoconstrução espontânea". Além disto, chama a atenção ainda para o fato de que a "vivienda" autoconstruída está muito distante de satisfazer as necessidades de uma família no contexto histórico-social atual de desenvolvimento do capital e de suas modernas forças produtivas.

A habitação autoconstruída "... consome uma quantidade de trabalho vivo maior que a média social, este trabalho excedente, é um desperdício social", mas como recai sobre as próprias vítimas, esta é a causa porque este desperdício não preocupa. Conclui que "... a autoconstrução é objetivamente retardatária e pleiteá-la como solução "popular" é reacionária e serve aos interesses dos exploradores." (p.50).

É uma alternativa reacionária, segundo ele, tanto no que diz respeito ao processo de produção em si - ao perpetuar formas secularmente atrasadas de construção, por exemplo - como por seus efeitos negativos no salário real do trabalho.

Para ele, o autoconstrutor não tem consciência desse fato e nem pode evitar isso, visto que não tem outra opção, todavia, a intelectualidade, as organizações sindicais e os partidos que se intitulam "proletários", com instrumentos teóricos para compreender não podem mistificar e elevar aos altares programáticos, como ocasionalmente ocorre, esta "excrecência desumana do capitalismo dependente (...) é preciso lutar simultaneamente pela supressão da autoconstrução e conquistar o direito a uma 'vivienda adequada', como parte do preço da venda da força de trabalho (salário e de sua automanutenção como reserva (seguro desemprego)" (PRADILLA: 1985, p.).

EGLER (1989), por sua vez, chama a atenção para o fato de que a mediação estatal, ao resgatar uma estratégia de sobrevivência da classe trabalhadora, altera a natureza da autoconstrução espontânea.

Destaca que a institucionalização da autoconstrução no Brasil, pelo extinto BNH, não se constituiu em ação pioneira, pois, no início dos anos 60, o então governador de Pernambuco - Miguel Arraes - implantava em Recife, programas de construção de moradias por ajuda mútua. Argumenta que "... numa sociedade que atinge um alto nível de divisão do trabalho, as políticas de autoconstrução, só podem ser interpretadas como improdutivas". Todavia, "... se pensarmos nas condições de desenvolvimento de nossa sociedade, particularmente no Nordeste, onde o sub-emprego e o desemprego se constituem em elementos seculares do empobrecimento da sociedade, políticas alternativas de produção da habitação devem ser analisadas no quadro desta conjuntura". (p. 219)

FAVELAS

RODRIGUES (1989) afirma que a favela surge da necessidade de onde e como morar. É resultante da conjugação de diversos processos: da expropriação dos pequenos proprietários rurais e da super exploração da força de trabalho no campo, que

conduz a constantes migrações campo-cidade e também urbana-urbana, destacadamente de pequenas e médias para as grandes cidades.

É igualmente produto do gradativo processo de pauperização da classe trabalhadora, bastando recordar que o valor real do salário mínimo tem sido sistematicamente depreciado. Resultando também do alto preço da terra urbana e das edificações - o que impossibilita o acesso da maior parte dos trabalhadores a essa mercadoria.

Para TASCHNER (1987, p.), a favela "... reflete o modelo sócio-econômico vigente no país. Um modelo que promoveu de um lado, o aumento do grau de exploração da força de trabalho e, por outro, o avanço do capitalismo no campo, com o conseqüente impacto sobre as migrações para a cidade ". Segundo o censo do IBGE de 1980, a população favelada era de 2.249.449 pessoas, o equivalente na época, a 1,9% da população brasileira.

RODRIGUES (1989, p.36) apresenta uma tabela, incluindo nove regiões metropolitanas, onde em termos relativos a cada metrópole, as que apresentam maior contingente de população favelada são respectivamente: Fortaleza, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo. As estatísticas referentes ao número de favelas e população favelada são muito variáveis e, por vezes, conflitantes. Destaca-se o fato que os dados do IBGE são sempre menores, quando comparados com os de outros órgãos.

O que diferencia a favela de outros locais de moradia, igualmente sem infraestrutura, é a natureza de ocupação das terras. RODRIGUES (1989, p.36), define a favela como uma ocupação juridicamente "ilegal" de terras. Historicamente, este é o conceito que se mantém. As definições relativas às características do barraco e a forma de ocupação (vielas de traçado irregular), estão gradativamente alterando, em função das próprias mudanças que estão acontecendo nestas características.

Considera-se que as primeiras favelas surgiram no Rio de Janeiro, no final do século passado e em São Paulo, no período da Segunda Guerra Mundial. Todavia, começam a ganhar mais visibilidade e, portanto, a serem mais estudadas, quando se expande o processo de industrialização-urbanização.

Para RODRIGUES (1989, p.39) as favelas passam a ser reconhecidas como "problema" a partir dos anos 50. Problema este que, historicamente, tem sido tratado de diversas formas: como local de marginais - esta concepção tem fundamentação na teoria da marginalidade social, segundo o qual é necessário se acabar com as favelas para acabar com os marginais²; como local onde se consegue votos - nesta concepção é mister visitar os favelados, a fim de tratá-los como iguais; como produto das migrações e os favelados vivem dessa forma por estarem "integrando-se" ao ambiente urbano e assim "criam" um

² Estudos realizados por FONTES e COELHO indicam que a população favelada além de essencialmente jovem, encontra-se majoritariamente (87%) envolvida em atividades econômicas, notadamente no setor secundário. Portanto, uma população trabalhadora e não marginal.

lugar que lhes lembra o rural - com este entendimento torna-se imprescindível treinar/educar a população favelada com o intuito de integrá-la no conjunto urbano.

Um aspecto interessante é que essa visão etapista/transitória é contestada segundo TASCNER (1987, p.47) pelos próprios favelados que ao notar que a sua condição perdeu o caráter de transitoriedade, executam reformas e ampliações em sua moradia. RODRIGUES (1989, p.39) chama a atenção ainda para o fato de que a maior parte das favelas ocupa terras públicas. Via de regra, tem sua ocorrência em área de preservação ambiental, prevista por lei, portanto, terrenos de maior declividade, insalubres, o que explica também porque as favelas ocupam os "piores" terrenos.

Entendidas como problema, a intervenção do Estado na tentativa de erradicá-las torna-se uma constante. Por uma questão histórica, é no Rio de Janeiro, maior do que em qualquer outro local, que as favelas têm sido objeto de intervenções.

No decorrer do tempo, delimitaram-se duas propostas básicas de atuação do Estado, a Renovação, implicando na transferência de moradores para outras áreas; e a Urbanização de Favelas, que implica na introdução de melhorias na sua infra-estrutura e a permanência dos moradores na área.

VALLADARES (1983, p.32) destaca que no "... Rio de Janeiro as intervenções sobre favelas remontam ao próprio código de obras de 1936, que interditava a construção de novas favelas e proibia o aparecimento de novos barracos". Logo em seguida, afirma que a erradicação das favelas ganha fôlego, com a experiência dos chamados Parques Proletários no início dos anos 40.

Para FONTES e COELHO (1989, p.294-295) neste período "... a política de favelas consome de forma mais nitida, a dimensão de uma política disciplinadora da força de trabalho, de controle sócio-espacial." Todos os moradores tinham carteiras de identificação que apresentavam à noite nos portões guardados e que eram fechados às 22:00 horas. Todas as noites, o administrador falava ao microfone sobre os acontecimentos do dia e aproveitava a oportunidade para as "lições morais necessárias".

Na década de 60, as erradicações se intensificam, agora denominados Remoção e com o aval do BNH. Em São Paulo, é mais comum as expulsões diretas, realizadas pelos próprios proprietários da terra, procedimento explicado pelo fato de que grande parte dos aglomerados (55,9%, segundo VALLADARES, 1983) estão localizados em áreas particulares.

As consequências - negativas - das remoções têm sido apontadas pela maior parte dos pesquisadores que analisaram vários programas. Os estudos enfatizam a queda da renda familiar por aumento do custo/gasto com o transporte e a "desintegração" fomentada pela destruição da favela/laços sociais. Nota-se, enfim, a não fixação do favelado nas novas localidades para onde é removido, devido ao atraso das prestações que não podem saldar, ou então, terminam sendo expulsos, "ao vender seus direitos".

Simultaneamente às remoções, entretanto em menor escala, vêm ocorrendo experiências de urbanização das favelas.

Um dado a ser ressaltado é que a política estatal em relação às favelas sofre variações, de acordo, com as conjunturas políticas específicas. Assim é que LEEDS e LEEDS³ advogam que quando o regime é militar pende-se para uma prática de matriz mais repressiva (remoção). Por outro lado, um regime mais populista tende à gênese do programa de urbanização.

VALLADARES (1983, p.34), sustenta que, "uma política de remoção em larga escala só pode ocorrer quando os favelados perdem seu poder de barganha representado pelo voto". Em nível de conclusão dessas formas de atuação do Estado em relação às favelas, afirma que há falsa oposição entre remoção e urbanização de favelas, uma vez que a última pode acarretar com o tempo numa "remoção branca" dos antigos moradores.

Creemos que as avaliações de FONTES e COELHO (1989, p.293) ao considerar o "problema" da favela dentro de um contexto histórico, não se limitando às suas próprias fronteiras, constituem um ponto de partida interessante e consistente. E a partir desse princípio, "...a visão de erradicar, de integrar e a de remover, expressam diversas ações funcionais no tratamento desse espaço marginal, pensado a partir de suas próprias fronteiras". Os autores concluem que as políticas públicas para as favelas devem incorporar uma dimensão global de direito à cidade e de superação da dicotomia entre a cidade dos produtores e dos consumidores".(p. 311).

CORTIÇOS

Os cortiços são definidos por RODRIGUES (1989, p.46), como "habitação coletiva, em imóveis com pouca ou nenhuma conservação, de idade média de construção elevada, que proliferam nas áreas centrais". Constituem uma das mais antigas formas de moradia popular. Porém, ainda é uma "opção" para um grande contingente de habitantes, notadamente das grandes cidades.

"... a maioria dos cortiços são antigos casarões unifamiliares, em que a própria lógica da ocupação e de mudança da cidade e na cidade é alterada" (p.47). Isso explica o fato de que, em geral, os cortiços se localizam em áreas onde o preço do terreno é elevado - uma edificação barata sobre um lote caro - dada a presença de infra-estrutura e de meios de consumo coletivos e que apresenta alto índice de ocupação do solo.

Viver nos cortiços significa viver em constante congestionamento das unidades e dos cômodos, já que esses minúsculos cubículos comportam várias pessoas. Na

³ apud VALLADARES (1983).

questão da higiene física, por exemplo - banheiros, chuveiros, tanques, são utilizados coletivamente.

RODRIGUES (1989, p.47) observa também que os cortiços "... se estendem para os bairros ditos periféricos, principalmente os de ocupação mais antiga, que têm características semelhantes aos das áreas centrais". Uma última área de presença dos cortiços seriam "... nas áreas de ocupação mais recente. Este tipo de unidade é mais conhecido como casas geminadas ou casas coletivas, dadas as próprias características: São várias casas num mesmo lote". Comumente essas casas são autoconstruídas e é uma maneira dos pequenos proprietários de terrenos obter uma "renda" após a construção das unidades. Em geral, o proprietário reside no fundo do lote ou então em lote vizinho, numa construção maior, todavia, de idêntica qualidade.

No Brasil os cortiços foram a forma predominante de habitação no início do século XX. Período em que vigorava o chamado "padrão adensado de cidades", decorrente, entre outros aspectos, do tipo de transporte existente. O bonde de tração animal - que se limitava a curtos trajetos - e posteriormente, o bonde elétrico - com preços diferenciados, conforme o percurso - não estimulavam trajetos longínquos. Os bairros residenciais eram um "misto de cortiços e casas abastadas". As unidades fabris eram vizinhas às moradias. A proximidade emprego/residência era importante. Mas, por outro lado, gerava uma constante preocupação com o saneamento básico. Essa preocupação, agravada pela presença de epidemias, incentivou a construção de "casas higiênicas" - as vilas operárias que eram tanto construídas pelos patrões para alugar aos seus trabalhadores como para alugar a outros operários de outras indústrias.

Malgrado o fato de que por um lado os cortiços sejam uma alternativa bastante antiga e por outro lado, a existência de tentativas de "higienização", RODRIGUES (1989, p.48) argumenta que nada faz supor que a curto prazo desapareçam os cortiços e as casas coletivas". Afinal, eles se constituem em "... negócio lucrativo para quem aluga o imóvel para estas famílias."

OCUPAÇÕES

A questão das ocupações se constitui em uma temática bastante polêmica, a iniciar-se pela própria terminologia. RODRIGUES (1989) usa o termo ocupação. PRADILLA (1985) fala em apropriação; TASCHNER (1987) por sua vez, parece preferir o uso do termo invasão.

Ao contrário dos cortiços - de tradição antiga - as ocupações só recentemente passam a constituir-se uma alternativa constante para aqueles que não tem onde morar.

RODRIGUES (1989, p.42) situa no final dos anos 70, esse "novo modo" de resolver a questão da moradia. E destaca também que as causas da sua existência são

idênticas às das favelas. Para ela, a grande ocorrência de invasão nos últimos anos é decorrente de dois aspectos básicos: os espaços nas favelas encontram-se praticamente ocupados; e também é consequência de uma maior organização dos moradores.

Assim como as favelas, estas ocupações são igualmente irregulares juridicamente, pois o ocupante não tem o título de propriedade da terra. Aparentemente há algumas semelhanças entre as favelas e as ocupações, no entanto, apresentam diferenças.

"A favela caracteriza-se por ser uma ocupação individualmente cotidiana. As ocupações ocorrem em bloco, ou seja, um certo número de famílias procuram coletivamente uma área para instalar-se. Esta ocupação da área ocorre no mesmo dia para todo o grupo.

As ocupações caracterizam-se por uma mobilização anterior muitas vezes, antes de ocupar a área escolhida, definem-se no papel a dimensão dos lotes, das ruas, etc." (p.43). Desta forma esse tipo de ocupação é diferente da ocupação cotidiana das favelas, porque define uma forma de ocupação da terra, com a delimitação dos lotes.

TASCHNER (1987) considera que o ato de ocupação não é coletivista ou revolucionária. Ao contrário imitam os rituais da propriedade privada, ao desenhar ruas e lotes e excluir os retardatários. As ocupações ocorrem geralmente nos enormes "espaços vazios" visíveis em qualquer grande cidade brasileira. Algumas vezes essas ocupações têm sido violentamente reprimidas, pelo aparelho policial.

PRADILLA (1985, p.29), argumenta que a possibilidade de manter a ocupação dos terrenos está determinada pela conjugação de três condições: A seleção de zonas inadequadas para o desenvolvimento de atividades de urbanização comercial, tais como terrenos pantanosos, de alta declividade, etc.; da coesão lograda pelo grupo ocupante e pela capacidade de resistência derivada dela, enfatiza que a coesão é quase sempre espontânea e tende a desaparecer com a consolidação da posse da terra e ainda que a experiência latino-americana mostra que somente as ocupações efetivadas por grupos fortemente coesos logram resistir e negociar com o Estado/proprietário a sua permanência; e, uma conjuntura política favorável.

RODRIGUES (1989, p.45) tratando da mesma questão assevera que "... quanto mais rápido ficar pronta a casa, mais rápido se terá um abrigo e mais difícil será expulsar o ocupante".

Finalmente, é no processo de regularização jurídica da terra, quase sempre, os ocupantes são obrigados a pagar quantias de dinheiro muitas vezes maiores que o preço do terreno invadido, sendo portanto, "rendas" criadas pelo trabalho dos próprios ocupantes (PRADILLA: 1985, p.30).

3 - POLÍTICAS PÚBLICAS

A ação do Estado perpassa todas as formas de produção citadas até aqui. Enquanto agente, participa da produção de unidades habitacionais direta (com o financiamento de obras executadas por empresas de economia mista como as COHAB'S) ou indiretamente (com o financiamento a bancos, empreendedores privados, etc.). Há políticas definidas em nível Federal implementadas em nível municipal, onde assumem um caráter local/regional mas com vários aspectos comuns a outras localidades, como por exemplo o padrão de construção, tamanhos dos imóveis e tendência da localização dos conjuntos habitacionais e loteamentos em áreas desprovidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Cabe fazer um histórico das políticas de habitação em nível Federal e da participação da sociedade urbanizada na definição destas políticas, para contextualizar as afirmações acima.

Na década de 30, neste século, sob intensa movimentação social e econômica, o Estado no Brasil - Governo Getúlio Vargas - assume um projeto de desenvolvimento do capitalismo diferente em alguns aspectos do que vinha se desenvolvendo. Para substituir a base econômica do país, da agricultura de exportação para as atividades urbano-industriais, era necessário uma forte promoção do Estado já que as oligarquias não tinham poder econômico para isto.

O projeto incluiu a intervenção direta e indireta na economia e outros setores. Direta com a implantação de indústrias de base e a legislação trabalhista, por exemplo. Indireta, com a atuação nas áreas da saúde, educação, previdência e ... moradia (casa e equipamentos urbanos).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), criados a partir de 1933 por categoria trabalhista e que tinham os recursos de contribuições dos trabalhadores, empresa/empregador e Estado foram os primeiros a financiarem a saúde e a moradia. Na década de 40, em 1946, a Fundação da Casa Popular veio substituir os IAP's com recursos destinados à construção de Unidades Habitacionais, atendendo de maneira populista às reivindicações das Sociedade Amigos de Bairros e movimentos organizados já neste período (MOISÉS : 1985, p.23-25).

Na década de 60 novas mudanças ocorreram, mas não estruturais. É criado o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação a ele vinculado. As COHAB'S surgem no final desta década com o objetivo de intermediarem a relação entre os mutuários, as construtoras e o órgão financiador do Governo Federal.

Os mutuários entretanto não participam do processo de construção das unidades e nas decisões sobre os imóveis. Ao contrário só identificam o imóvel com o sorteio realizado após a construção das unidades.

Estas mudanças são parte das decisões tomadas pelo Regime Militar, cuja característica mais marcante é a centralização das decisões em todos os níveis: políticos, econômicos e a repressão a toda e qualquer forma de organização da sociedade civil que representasse ameaça ao projeto de "desenvolvimento econômico" imposto, pautado na internacionalização da economia e dos recursos do país.

As ações coletivas eram vistas como perturbadoras da ordem. Na política habitacional a centralização dos recursos e decisões pelo Governo Federal impede a participação dos Estados e Municípios no financiamento da casa e de lotes urbanizados, o que só vai ocorrer na década de 80.

Ao longo da década de 70, o BNH vai redirecionar suas políticas a começar em 1971 quando passa a atuar como banco de segunda linha, com recursos destinados também ao setor bancário privado e obras de infra-estrutura a conjuntos habitacionais e outros projetos de desenvolvimento urbano. No período de 1974 a 1979 retoma-se a produção de unidades habitacionais a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Social e criam-se outros programas de lotes urbanizados e reurbanização. (MELO:1989, p.75-85).

Este breve histórico é importante para ilustrar o descompromisso do governo ditatorial com as classes populares e o total direcionamento de suas políticas na implementação do projeto de desenvolvimento nacional. Neste caso, remodelando as cidades para que comportassem as indústrias e a agilidade do sistema de circulação e transporte a que obrigam, fundamentalmente diferente do início da década de 30.

A centralização das decisões e políticas como um todo, além da repressão policial às manifestações populares são fundamentais para o desenvolvimento deste projeto. Aos poucos este quadro vai sendo alterado: o Governo Federal, diante do acirramento dos conflitos e luta pela moradia, da crise na arrecadação dos recursos devido ao desemprego e dos saques do FGTS, no início dos anos 80 descentraliza a política habitacional, dando maior autonomia aos Estados e Municípios, culminando com a extinção do BNH em 1986.

A relação entre Estado/agente promotor e segmentos organizados da sociedade, durante o período militar, é quase nula. Os projetos são impostos. Num novo contexto, o das décadas de 80 e 90, a relação do Estado com os movimentos sociais também muda. O Estado ainda é visto pelos movimentos sociais como seu principal opositor mas mudam as formas de luta. O Estado é de quem se deve reivindicar a conquista de um bem coletivo, em duplo sentido - na forma de sua utilização como por exemplo luz, água, saneamento, praças, transporte e que também pode ser privado como no caso da moradia e na identificação do objeto de luta pois todos os grupos vivenciam as carências em menor ou maior intensidade. No embate com o Estado busca-se também a participação dos movimentos sociais na definição e gerenciamento das políticas urbanas.

A oposição ao Estado é no sentido da reivindicação pois ele é que regula e implementa as políticas, o que muda é como os movimentos entendem a reivindicação: um direito a ser conquistado e não um favor da classe dirigente do país. É claro que estas novas dimensões ocorrem apenas nos movimentos sociais organizados que permitem em suas reuniões e assembleias, ou seja na organização do movimento e das estratégias de luta, a troca de experiências vividas num coletivo. O discutir, elaborar e reelaborar propostas que definirão suas ações no campo institucional permitem a formação de uma consciência coletiva.

Para os mutuários dos conjuntos habitacionais a mobilização ocorre com a tentativa de conquistar infra-estrutura e equipamentos urbanos. Contudo a participação mais efetiva é nos projetos de lotes urbanizados e regularização de favelas como veremos com o exemplo de Presidente Prudente a seguir. No tocante às políticas habitacionais, a extinção do BNH não significou grandes mudanças pois a Caixa Econômica Federal, continuou com as atribuições do S.F.H.

O movimento pela moradia em Presidente Prudente emergiu com maior poder de manifestação e organização a partir do Projeto de desfavelamento, enviado à Câmara Municipal pelo Executivo, em 1989, administração do Sr. Paulo Constantino⁴. Este projeto previa a realocação das famílias que residem em área de ocupação clandestina para áreas com urbanização em que teriam a propriedade do lote mediante o pagamento do financiamento nas seguintes condições: entrada de 2,5 salários mínimos e o saldo remanescente em sessenta parcelas mensais.

Constava no projeto que a relação seria realizada apenas nas áreas que fossem consideradas de risco e seriam atendidas por este projeto as famílias cadastradas pela Prefeitura Municipal no período de março a julho de 1989, o que não ocorreu em sua implementação.

A organização das famílias que residiam em áreas de ocupação clandestina era latente desde a campanha eleitoral, em que Paulo Constantino prometia acabar com as favelas de Presidente Prudente, mas em nenhum momento dizia como faria isto, o que gerava um clima de ansiedade, expectativa e até medo nas famílias. Logo após assumir o cargo de Prefeito Municipal com o pleito de 1988, iniciou um cadastramento das famílias que seriam alvo do projeto. Neste mesmo momento, as famílias do Parque Furquim, muitas com mais de quinze anos de residência no local, organizaram-se e buscaram o

⁴ As informações aqui apresentadas sobre o projeto de Desfavelamento e história do movimento de moradia foram obtidas de exposição verbal de José Caetano da Silva, em mesa redonda durante o 2º seminário sobre propriedade e posse da terra no Brasil: entre cercas e muros. Repensando os movimentos sociais no campo e na cidade. Presidente Prudente, outubro/1991, e de observações pessoais das reuniões do movimento. Algumas das questões pontuadas foram discutidas no trabalho: Souza, Sílvia A. Políticas de Estado e a questão da Moradia em Presidente Prudente. Monografia de Bacharelado apresentada ao Departamento de Geografia da FCT/UNESP -Campus de Presidente Prudente/SP.

apoio do legislativo, que se resumiu ao vereador do Partido dos Trabalhadores José Caetano da Silva, para conseguirem a permanência no local. Inicia-se assim um processo de organização das famílias inédito na cidade. O vereador entra com o pedido de Concessão do Direito Real de Uso do Solo o que não foi conseguido, mas garante a permanência da maior parte das famílias naquele bairro, com a regularização jurídica dos lotes e reurbanização da área.

Com o projeto de desfavelamento, inicia-se uma nova batalha na Câmara Municipal. As famílias organizam-se em nível municipal, com representantes das várias áreas de ocupação clandestina, na tentativa de alterarem o projeto de desfavelamento. As reivindicações eram a redução no valor da entrada do financiamento de 2,5 salários mínimos para dois salários mínimos parcelados em duas vezes, um novo cadastramento que atendesse também as famílias que ocuparam após julho de 1989, e permanência no local onde moravam, pois se apresentavam melhores que as áreas de destino. Estas propostas foram aprovadas em primeira instância na Câmara Municipal, diante da mobilização e manifestação dos moradores no dia da votação do projeto. Com o veto do prefeito e retorno à Câmara, as propostas foram rejeitas numa segunda votação. Reformulado pelo Poder Executivo, o projeto foi finalmente aprovado com as seguintes condições: dois salários mínimos de entrada, parcelada em duas vezes, atendimento às famílias não cadastradas que demonstrassem interesse pelo programa, remoção das famílias das áreas que oferecessem risco para novos loteamentos promovidos pela Prefeitura Municipal. Além destas, o proprietário teria o prazo de noventa dias para iniciar a construção do "embrião", para posterior ampliação do imóvel e a Prefeitura seria responsável pela execução das obras de infra-estrutura.⁵

As alterações feitas no projeto pelo Poder Executivo, foram consideradas pelo movimento como uma grande vitória pois conseguiram duas das reivindicações que faziam. No entanto, não estavam livres do da ameaça de remoção, mesmo porque o projeto não explicitava os critérios para definição de uma área de risco. Diante disto a orientação

dos assessores do movimento (professores e alunos da UNESP, vereador José Caetano e a advogada Meire Orlandini) era a de que as famílias não assinassem o contrato de compra e venda e não aceitassem a remoção.

Após aprovado o projeto, a prefeitura apressa-se em executá-lo definindo as primeiras áreas a serem atendidas pelo projeto, em todas haveria a remoção das famílias. Os novos loteamentos como já imaginado, eram mais distantes e não contavam com a infra-estrutura necessária (água encanada, asfalto, etc.) . Ao contrário das orientações, um grande número de famílias assinou o contrato de compra e venda na ânsia de regularizarem sua situação e tornarem-se proprietários dos imóveis, aceitando as remoções num ato

⁵ Respectivamente cláusulas 9a e 7a do contrato de compra e venda do imóvel.

isolado, sem reuniões ou decisões coletivas. Ainda assim realizaram-se novamente reuniões setoriais na tentativa de organizar um segundo encontro municipal, o que não veio a ocorrer. O movimento desde então entrou em profundo refluxo, com as famílias tentando apenas cumprir as cláusulas contratuais.

As razões deste refluxo são inúmeras e ainda não estudadas. Contudo, é possível apontar aqui algumas questões que permitam a reflexão. O papel exercido pela assessoria deste movimento é sem dúvida, um dos fatores de sua desagregação. Em vários momentos os assessores incitaram à organização, sem haver uma identificação das pessoas que participavam das reuniões, com as questões que estavam sendo colocadas pelos assessores. O objetivo imediato de luta era único, a tentativa de permanecer nas áreas em que já estavam, mas com a regularização dos lotes, porém os objetivos mais gerais de contestação da política de habitação no município e dos encaminhamentos do prefeito como um todo, não eram reconhecidos por todo o movimento. Além disto, a maneira como as reuniões foram encaminhadas levou o movimento a uma dependência da assessoria desde o marcar a reunião até o fazer a análise da situação que viviam e apontar os caminhos possíveis. Isto pode ser percebido claramente no primeiro encontro municipal, em que foram tiradas propostas que extrapolaram o nível municipal como por exemplo o apoio ao Projeto de Lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional de Moradia, sem que os participantes do movimento soubessem exatamente o que era o projeto e a importância estarem organizados se fosse aprovado. Esta dependência fez com que nos momentos em que a assessoria se ausentasse por inúmeras razões, o movimento também se desarticulasse.

Seria ingenuidade contudo, apontar os assessores do movimento responsáveis por seu termo. Há que se reconhecer que os momentos de desarticulação vieram sempre após uma conquista, pelo menos aos olhos das famílias moradoras, como por exemplo as alterações no projeto de desfavelamento conseguidas na câmara. Mesmo aceitando a remoção, as propostas do Poder Público permitiriam que atingissem o objetivo mais imediato qual seja, a propriedade do lote. A história do movimento e mesmo da cidade permite dizer que muitas das famílias estavam já "acostumadas" às práticas clientelistas do Poder Público Municipal, caracterizada até a década de 60 pelo descaso diante da situação de irregularidade na distribuição dos lotes e loteamentos na cidade. Vale lembrar o exemplo do Parque Furquim, em que muitas famílias diante da ameaça de remoção alegavam ser os legítimos proprietários dos lotes pois a matriarca da família Furquim havia doado-lhes a área. O pouco tempo que as famílias que participavam do movimento dispuseram para organização e embate com Poder Público Municipal foi insuficiente para reformularem os valores práticos que traziam consigo e para constituírem espaços de debates, trocas e vivências coletivas, necessários à elaboração de uma consciência de seus direitos e consciência política em que buscassem a participação e

gestão dos espaços e das políticas públicas, no caso, o projeto de desfavelamento. Estes objetivos estavam claros para os assessores mas não para as famílias. Prova disto é a participação do representante do movimento no Conselho Municipal de Planejamento, que embora seja garantido pelo projeto de lei que o criou - enviado à Câmara Municipal pelo vereador do Partido do Trabalhadores José Caetano da Silva - não está ocorrendo o fato.

A história do movimento popular de luta pela moradia de Presidente Prudente recoloca as questões pontuadas no início deste texto: os movimentos populares urbanos estão em refluxo em sua organização? Quais as implicações disto?

A julgar pelo movimento de Presidente Prudente pode-se dizer que há um refluxo, logo após a aprovação do projeto de desfavelamento na Câmara Municipal, com as famílias calando-se diante das remoções realizadas pelo poder público, pois iam atingir o objetivo imediato que era a propriedade dos lotes. Porém esta própria situação pode ser o germe de uma nova organização, a luta para a conquista da água tratada e sistema de saneamento, asfalto, transporte coletivo, escolas, ou mesmo o financiamento do material de construção. Quem sabe desta vez, com a formação de uma identidade e sujeitos coletivos pois " não basta a situação de pobreza para explicar os movimentos sociais. É necessário que ocorra um processo de desalienação e/ou conscientização da pobreza"⁶. É necessário que os movimentos almejem não apenas os objetivos imediatos, mas tenham consciência de que os bens que reivindicam são seus de direito e estão inseridos num contexto mais amplo de produção e apropriação dos espaços públicos, políticos, urbanos, etc.

Tomando-se referências mais gerais, como a organização nacional dos movimentos de moradia e o próprio Fórum Nacional de Reforma Urbana, pode-se dizer que os refluxos expressam-se como perda de visibilidade na sociedade, imprensa, Estado e que têm sido vividos pelos movimentos no final dos anos 80 e início dos anos 90. Porém, neste tempo, buscam a participação de/ou noutras formas que exigem uma organização ainda maior, como a participação na elaboração e gestão de políticas públicas em nível municipal e federal. Seriam então crises estratégias, no sentido em que as aponta BAIERLE, por estarem elaborando novas formas de relacionamento com o poder político? Por não terem mais um Estado militar como opositor, mas um Estado com um projeto neoliberal, que ao mesmo tempo em que se privatiza dá brechas a publicização de outros espaços? Ou por que os espaços são possíveis em administrações que tentam também implementar algo novo como nas prefeituras conquistadas pelo Partido do Trabalhadores?

Penso que nos movimentos da década de 60, após golpe militar e em Presidente Prudente neste momento, não há como negar que são de fato refluxos dos *movimentos, pois perdem as características dos movimentos populares organizados, não*

⁶ RODRIGUES, Arlete Messias. Cidade e movimentos sociais: algumas reflexões sobre questões conceituais. II Simpósio de Geografia Urbana. Rio Claro, out/1991.

realizam mais encontros e não tem objetivos comuns de luta. Mas é evidente o caráter diferenciado dos movimentos sociais, e as maiores possibilidades de participação nas administrações municipais que tem de fato uma preocupação maior com os problemas vivenciados pelas classes populares. Nestes casos pode-se considerar que estes momentos de menos visibilidade dos movimentos são crises estratégicas, visto que a organização e luta continuam, mudaram apenas as estratégias.

Na administração do Partido dos Trabalhadores em São Paulo por exemplo, houve um aumento nos investimentos do setor de habitação, que "passou a ter 5% da receita municipal. A atuação ocorreu na recuperação de conjuntos habitacionais, reurbanização de favelas, construção de mutirões e convênios com entidades jurídicas para prestar assistência aos inquilinos."⁷

Para aprovar estas medidas é necessária a participação dos movimentos em sua gestão. Como aprovar a concessão do Direito Real de Uso aos moradores de uma favela, sem o reconhecimento dos próprios moradores de que esta é uma atitude importante e que reivindicavam?

Em Porto Alegre, há a participação dos representantes dos movimentos nos conselhos populares e municipais, que vinha de administrações anteriores à da Frente Popular, mas efetivou-se com base mais representativa e regulamentação apenas nesta administração. A participação mais significativa dos vários movimentos populares na administração da Frente Popular foi com o orçamento participativo:

"O orçamento participativo, uma das bandeiras do conceito ampliado de Reforma Urbana, foi o grande espaço público de atuação dos movimentos populares urbanos neste período (89 - 92). O processo do orçamento participativo consiste na realização de plenárias regionais, convocadas conjuntamente pelas entidades comunitárias de cada região e pela Secretaria Governo Municipal, a partir das quais são eleitos representantes que compõem uma Comissão de Representantes, chamada Fórum do Orçamento a partir de 1990. Trata-se de uma gigantesca pesquisa participante".⁸

Estas experiências também só se realizam com movimentos organizados e que mesmo com pouca expressão na imprensa, estão em plena atividade.

Para finalizar, pode se dizer que está colocado aos movimentos populares urbanos hoje mais um desafio: o de repensar suas concepções, estratégias e ações, para que os objetivos de luta sejam além de pontuais - no sentido de que afetam diretamente os participantes do movimento no bairro, na cidade - gerais/globais, pois estão inseridos num contexto mais amplo, que requer mudanças nas formas de participação, gestão e apropriação dos espaços políticos/públicos. Esta é a alternativa também para que se mude a política habitacional como um todo e nela a participação e intervenção do Estado na

⁷ GOHN, op. cit. p. 160.

⁸ BAIERLE, op. cit. p. 321.

questão da moradia. Muitas críticas se fazem a esta política desde a criação do BHN, mas como já apontado neste texto até agora não houveram mudanças estruturais. Há experiências alternativas como as citadas acima, mas há muito o que se pensar e discutir ainda para que se consiga avançar nestas questões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 - AZEVEDO, S. ANDRADE, L.A.G. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- 02 - AZEVEDO, S. "Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas". In: DINIZ, E. **Políticas públicas para áreas urbanas**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 67-114, 1982.
- 03 - BAIERLE, S.G. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Campinas: UNICAMP, 1992.
- 04 - BITOUN, J. "Geopolítica do Ambiente Urbano". In: **Anais 3o. Simpósio de Geografia Urbana**, Rio de Janeiro, p. 70-75, 1993.
- 05 - CAMPOS, P.A. "A incerteza e a Inovação na Estruturação Urbana: elementos da dinâmica imobiliária". **Anais 3o. Encontro Nacional ANPUR**. Aguas de São Pedro, v.1, p. 131-142, 1989.
- 06 - CORREIA, R.L. **O Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- 07 - DAMIANI, A.L. "Geopolíticas do Ambiente Urbano: a integração da população ao Estado". In: **Anais 3o. Simpósio de Geografia Urbana**. Rio de Janeiro, p. 76-82, 1993.
- 08 - EGLER, T.T.C. "Gestão Estatal da Autoconstrução". **Anais 3o. Encontro Nacional ANPUR**. Aguas de São Pedro, v. 1, p. 218-230, 1989.
- 09 - ENGELS, F. **El problema de la vivienda**. Madrid: Akal Editor, 1976.
- 10 - GOHN, M.G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- 11 - MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- 12 - MELO, M.A.B.C. "Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação". **Espaço e Debates**. São Paulo, n. 25, p. 75-85, 1985.

- 13 - MOISÉS, J. A. "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais". In: Moisés, José Alvaro (et al.). **Cidade Povo e Poder**. Rio de Janeiro, v.5, 2. ed., p. 1985.
- 14 - PRADILLA, E. "Autoconstrucción, Explotación de la Fuerza de Trabajo y Política de Estado em América Latina". **Seleção de Textos**. São Paulo, n. 12, 1985.
- 15 - RIBEIRO, L. C. Q. Espaço e Debates, 1981.
- 16 - RODRIGUES, A. M. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1989.
- 17 - _____ . **Na procura do lugar o encontro da identidade: Um estudo do processo de ocupação de terras em Osasco**. São Paulo: FFLCH/USP, 1988. Tese de Doutorado apresentada à FFLCH, Departamento de Cartografia.
- 18 - SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970 - 1980**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- 19 - SANTOS, V. G. **Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, p. 21-30, 1987.
- 20 - SMOLKA, M. "O Nexo Urbano-imobiliário e a Política Habitacional: repensando alternativas". **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, n. 03, p. 9 - 23, 1989.
- 21 - SOUZA, S. A.. **Políticas de Estado e a questão da moradia em Presidente Prudente**. Monografia de Bacharelado apresentada ao departamento de Geografia da FCT/UNESP. Presidente Prudente, 1992.
- 22 - TASCHNER, C. "Tendências nas Condições Habitacionais (1940-1984)". **Espaço e Debates**. São Paulo, n. 22, 1987.
- 23 - VALLADARES, L. P. **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.