
A CONTEMPORANEIDADE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS SEM-TETO: CONQUISTAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM PROJETO AUTOGESTIONADO DE MUTIRÃO HABITACIONAL EM RECIFE

THE CONTEMPORANEITY OF SOCIAL MOVEMENTS HOMELESS: SOCIAL ACHIEVEMENTS AND PUBLIC POLICY IN A PROJECT SELF-MANAGED OF HOUSING EFFORT IN RECIFE

Cleiton Ferreira da Silva¹

Cleitonf4@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo apresenta algumas reflexões e proposições acerca da contemporaneidade dos movimentos sociais, em especial dos sem-teto, no que concerne, sobretudo, ao seu papel na construção de cidades em que a promoção da justiça socioterritorial seja prioridade, partindo da análise da natureza das suas lutas, por políticas públicas de habitação popular, promotoras da democratização, bem como, do acesso e do uso do espaço urbano, com base no Estatuto da Cidade. Para isso, analisamos um projeto de construção de habitação popular, através do regime de autogestão na periferia de Recife, desencadeado pela ação de um movimento pela reforma urbana e moradia, o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

PALAVRAS-CHAVE: movimentos sociais, cidadania, habitação.

ABSTRACT

This article present some reflections and proposals about the contemporary social movements, especially the homeless, with respect, especially, their role in building cities in the promotion of social and territorial justice is a priority, analyzing the nature of their struggles for public housing policies, promoting democratization, as well the access and the use of urban space based on the Statute of the City. For this, we analyze a project to build housing through self-management on the outskirts of Recife, triggered by the action of a movement for urban reform and housing, the Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

KEYWORDS: social movements, citizenship, housing.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as contradições sociais em torno da habitação e do espaço urbano, fez com que crescessem substancialmente as mobilizações sociais em torno do Movimento pela Reforma Urbana (MRU), sobretudo, em meio à redemocratização do país na década de 80. Neste ínterim, os movimentos sociais contemporâneos, definidos por alguns autores como novos movimentos sociais, multiplicaram e redefiniram seus mecanismos de organização, bem como o seu campo de atuação nos mais diversos segmentos, superando a condição essencialmente classista (defesa dos interesses dos trabalhadores).

Houve uma multiplicação dos objetivos: desde a luta pelas reformas urbana e agrária, ou mesmo a luta pela saúde pública de qualidade. O fato é que foram fundamentais para a

¹ Mestrando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFPB, Professor da rede estadual de ensino em Pernambuco e membro do Grupo de Pesquisa: Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU/UFPE).

elaboração de uma constituição mais democrática, além de expor os graves problemas sociais que assolavam a população brasileira naquele período.

Por outro lado, os movimentos pela habitação puseram em evidência também, a necessidade de modificação em torno das políticas públicas de habitação de interesse social, logo, os mesmos adotariam, ao longo do tempo, um caráter dinâmico em suas organizações e atuações, sobretudo nos últimos anos, na busca e construção de um marco legal como o Estatuto da Cidade, instituído no país em 2001. Isso resultou na elaboração e execução de políticas públicas de habitação de interesse social em todo país, mais democráticas e também mais condizentes com a realidade e os anseios dos que lutavam pelo acesso à moradia.

Neste sentido, ao concretizar o objetivo deste trabalho, deslindam-se as principais contradições, os paradigmas de exclusão da moradia no país para as famílias de baixa renda e os diferentes modelos habitacionais implantados, apresentando ainda, uma reflexão sobre as políticas recentes de habitação de interesse social adotada no Brasil, considerando as principais mudanças ocorridas a partir da criação do Estatuto da Cidade, resultantes de uma sistemática reivindicação em torno do acesso à habitação e do direito à cidade, além disso, explanam-se como os movimentos sociais pela reforma urbana e moradia, estabelecem um canal de interlocução com os poderes e as políticas públicas na busca e construção de territórios mais justos.

Esta reflexão fundamenta-se ainda, a partir de um recorte territorial, na análise das relações de um movimento específico, o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), com uma experiência de ocupação e construção de casas populares, em regime de mutirão autogestionado, no bairro da Iputinga, Zona Oeste do Recife, estado de Pernambuco. Partindo destes pressupostos, iremos identificar uma das nuances de organização do espaço urbano e suas respectivas repercussões a partir da iniciativa do MLB, possibilitando a construção de mecanismos de reflexão sob à luz da Ciência Geográfica.

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA O CONCEITO DE MOVIMENTOS SOCIAIS

Historicamente, de acordo com Scherer-Warren (1987), o termo foi introduzido na Sociologia Acadêmica por volta de 1840, com Lorenz Von Stein, na qual defendia a necessidade de uma ciência da sociedade que dedicasse ao estudo dos movimentos sociais, tal qual o movimento proletário Francês, o comunismo e o socialismo emergentes. Desta

forma, a conceituação no início esteve eminentemente ligada à questão classista, ou seja, inicialmente utilizado para se referir aos operários ou à classe trabalhadora, designação essa que durou até a segunda década do século XX (VILLAÇA, 1993).

O ápice das discussões fundamentou-se ainda em torno da Escola de Chicago, sob a perspectiva da teoria da mudança social, onde a interação entre indivíduo e a sociedade era o enfoque essencial. Os movimentos seriam o resultado de conflitos gerados entre a multidão, consequência do choque entre diferentes culturas e realidades, tendo o papel dos líderes como fundamentais nos focos que dinamizavam as mudanças sociais e apaziguavam os movimentos, logo, as mudanças sociais seriam o clímax deste processo (GOHN, 2008).

Paralelamente a estas discussões, surge a partir da década de 60 do século passado algumas correntes denominadas por alguns como neomarxistas, especialmente na Europa, emergindo vários pesquisadores, entre os quais se destacam Alain Touraine.

Touraine elaborou seus estudos na importância dos sujeitos ou atores na história, desvinculando do elemento da classe social, defendido pelos marxistas. “Refiro-me a um ator coletivo cuja orientação maior é a defesa do sujeito, a luta pelos direitos e a dignidade dos trabalhadores” (TOURAINÉ, 1994, p. 262). Para o autor, a sociedade civil apresenta-se como um espaço de lutas e processos políticos, de criação de normas e relações sociais, além de ser um espaço de dominação e também de resistência. Nesta perspectiva, o autor encara a sociedade civil, ora como mecanismo de domínio, ora como mecanismo de liberdade, na qual o ator coletivo seria fundamental para a busca de tal bandeira (TOURAINÉ, 1994).

Os movimentos sociais também foram alvo de estudo do italiano Alberto Melucci, onde o mesmo constrói seu pensamento baseado na teoria da ação coletiva, elemento importante de análise dos movimentos sociais, o autor esclarece que a teoria é:

Um conjunto de práticas sociais que envolvem simultaneamente certo número de indivíduos ou grupos que apresentam características morfológicas similares em contiguidade de tempo e espaço, implicando um campo de relacionamentos sociais e a capacidade das pessoas de incluir o sentido do que estão fazendo (MELUCCI *apud* GOHN, 2008, p.154).

Para Melucci, o que move a ação coletiva é fundamentalmente a ligação que existe entre os indivíduos, ou seja, o fato de apresentar características semelhantes no espaço e no tempo, tendo estes fatores como sendo essenciais para definir o sentido das ações e a busca do que se almeja.

O autor é responsável também pela criação do conceito de Novos Movimentos Sociais (NMS), logo seguido por outros autores. A concepção metodológica dos NMS

pressupõe um arcabouço maior de novos mecanismos de atuação e busca dos objetivos, novos objetos de reivindicações, bem como novas modalidades de participação popular, desassociando essencialmente à condição classista. Expandindo assim, sua estratégia de atuação nos campos da cultura, da economia, da política e da sociedade, desta forma, a heterogeneidade é traço fundamental na construção dos NMS.

Outra contribuição importante vem de Castells, na qual constrói seu arcabouço teórico basicamente sob o prisma dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU). Para entendê-los era preciso relacioná-los à problemática econômica e política do capitalismo, registrando e relacionando às ações e organizações, partindo em seguida para uma nova etapa, na qual observaria as relações anteriores com a atual, tendo em vista a leitura de três etapas de acordo com Gohn (2008): as contradições estruturais do capitalismo, a expressão estrutural do movimento urbano e o processo político mais geral do país nos últimos anos.

Desta forma, para o autor, o crescimento do MSU decorre das próprias contradições que existem no sistema, se o espaço urbano é o lócus destas mesmas contradições, os movimentos sociais urbanos apresentam-se como agentes fundamentais para a construção de uma gestão democrática da cidade, capazes de experimentar mudanças significativas no espaço urbano a partir do próprio mecanismo de luta. Desta maneira, o autor descreve o movimento social urbano da seguinte forma:

Sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da relação de forças na luta de classes, quer dizer, em última instância, no poder do Estado (CASTELLS, 2000, p. 377).

O autor ainda revela que um movimento social é resultante de uma dada combinação estrutural, ou seja, um par dialético que acumula várias contradições seja no aspecto econômico, nas práticas urbanas, na estrutura social ou nos aspectos políticos do sistema. Assim, para Castells (2000, p.390) “Há movimento social urbano quando há correspondência entre as contradições estruturais do sistema urbano e uma linha exata de uma organização formada a partir da cristalização de outras práticas”.

Já nos escritos de Jean Lojkin, há o reconhecimento dos movimentos sociais como uma maneira de desestruturação da classe dominante e de seu sistema hegemônico, para isso era fundamental o papel de um partido que representasse a classe dominada, onde o espaço político seria também espaço de luta de classes cujo intuito seria a mudança de um modo de produção para outro (LOJKINE, 1981). Neste sentido, o autor avalia dizendo que um movimento social:

Caracteriza-se primeiramente pela capacidade de um conjunto de agentes das classes dominadas diferenciar-se dos papéis e funções através dos quais a classe (ou fração de classe) dominante garante a subordinação e dependência dessas classes dominadas com relação ao sistema sócio-econômico em vigor (LOJKINE, 1981, p.292).

Desta maneira, os movimentos sociais são elementos importantes de contestação e oposição da classe dominante. O autor relaciona ainda, a formação dos movimentos à combinação de dois processos sociais: o primeiro seria o “pôr-se em movimento” de classes, as frações de classe e camadas sociais, ou seja, o grau de mobilização e sua extensão, definindo a natureza sociológica das classes sociais em movimento, e, o segundo processo, seria o desafio político, definindo o tipo de relação que mantêm entre si, as práticas ideológicas e políticas da organização e as bases sociais. É dessa relação que permite a capacidade de transformação do sistema socioeconômico no qual surgiu o movimento (LOJKINE, 1981).

Na perspectiva dos movimentos sociais urbanos o autor entende o urbano como um dos lugares decisivos da luta de classes e do processo de urbanização como parte da divisão social (e territorial) do trabalho (GOHN, 2008). Logo, o autor caracteriza os movimentos, como reflexo do questionamento da nova divisão social das atividades monopolistas que são desenvolvidas nos grandes centros urbanos, aprofundado pelo fenômeno da segregação entre habitat/trabalho (LOJKINE, 1981).

Na perspectiva da Geografia brasileira, há uma série de trabalhos, sobretudo a partir da década de 80 que, destacam a ação dos movimentos sociais urbanos. Entre os quais, Souza Jr (2008) evidencia os trabalhos de Silva (1986), Souza (1988, 2004, 2006), Souza e Rodrigues (2004), além dos trabalhos de Fernandes (2001, 2005), com sua proposta teórica de diferenciação de movimentos socioespacial e socioterritorial.

José Borzacchiello da Silva, em sua tese de doutoramento, analisa as formas de expressões espaciais, a partir da atuação de alguns atores sociais que compõem a sociedade civil organizada na cidade de Fortaleza (CE). A contextualização preceitua os condicionantes de formação dos Movimentos Sociais Urbanos, particularmente no contexto espacial de Fortaleza, com ênfase na participação da sociedade civil, que concebe o espaço-moradia como o local que os movimentos se expressam (SILVA *apud* SOUZA JR, 2008). Em seu trabalho, o autor mantém uma forte ligação com a análise na perspectiva da geografia crítica.

Apesar do autor não fazer um resgate das concepções teóricas de alguns autores europeus sobre o tema de forma específica, na qual teve grande influência em autores brasileiros, o mesmo resgata alguns temas trabalhados pelos pensadores europeus, como os

MSUs enquanto atores políticos, luta de classes, sentido de coletividade e participação (SOUZA JR, 2008). O autor ainda define *imaginação geográfica* como sendo a construção de um espaço melhor, a partir do espaço da vida, ou seja, a construção de conceitos pelas camadas populares, permitindo a orientação e a integração de estratégias capazes de lidar com o processo social e os elementos da forma espacial (PEDON, 2009).

Já Marcelo Lopes de Souza, desenvolve seu trabalho a partir da atuação dos MSUs, em especial o ativismo de bairro, na qual considera como fundamentais para a conquista de direitos e a politização das cidades, relacionando às conquistas de infra-estrutura e direitos sociais. Em co-autoria com Rodrigues, procura desenvolver as características dos MSUs, atribuindo como uma das expressões dos ativismos sociais de bairro. Há ainda, o estabelecimento de grandes contribuições no que concerne ao estudo dos movimentos sociais urbanos, a partir da ciência geográfica, para isso, o autor diferencia o conceito de ativismo e movimentos sociais (SOUZA, 1988, 2004, 2006).

Enquanto o primeiro seria o número mais amplo de reivindicações, na qual abarcaria desde mobilizações pontuais (sem expectativas de mudanças estruturais da sociedade) até mobilizações que questionam a estrutura da sociedade, podendo ser associados desde a luta ocorrida na favela até as manifestações dos sem-terra. Essas lutas buscam a resolução de problemas pontuais, sendo comum o desmembramento destes grupos quando são atendidos (SOUZA E RODRIGUES, 2004).

O segundo termo relacionaria a algo com muito mais profundidade de reivindicação, ou seja, algo que questionasse o sistema econômico, a justiça social e a desigualdade. Neste sentido, as associações de moradores não seriam movimentos sociais, mas admite que determinados ativismos possam se transformar em movimentos sociais mais combativos, mesmo reconhecendo que não é fácil de estabelecer na prática esta mudança. Para isso, as associações deveriam romper com a atuação meramente do bairro, relacionando aos problemas que podem ocorrer num âmbito maior, ou seja, em diversos bairros (SOUZA E RODRIGUES, 2004).

O autor considera ainda o ativismo de bairro como a maior expressão da relação do grupo de pessoas, não apenas do ponto de vista político, mas com forte conotação com o espaço, e, reconhece que apesar da pouca expressão política em sua mobilização e a cooptação que ocorreu em muitos deles, vê com bons olhos a busca de autonomia por parte destes grupos, em relação aos setores monopolistas (PEDON, 2009).

Pedon (2009) reconhece também uma grande contribuição na atuação do MSU na perspectiva da Geografia, a partir da tese de Rodrigues (1988)², uma vez que a autora analisou a ação dos movimentos sociais que atuavam em diversas partes da região Metropolitana de São Paulo, em especial o movimento “Terra e Moradia” de Osasco-SP. Para a autora, as classes trabalhadoras na luta no e pelo espaço urbano desempenham um papel fundamental no interior de produção/reprodução do espaço e das formas de legitimação da propriedade da terra (PEDON, 2009).

Outras contribuições remetem à análise dos movimentos em meio à Luta pela Reforma Urbana, uma vez que o contexto histórico de sua pesquisa remete a uma grande efervescência dos movimentos em torno dos projetos da reforma urbana. A autora ainda enfatiza o papel pedagógico que existe dos movimentos em conhecer o espaço urbano, seja na própria dinâmica da cidade ou mesmo nos elementos jurídicos que regem a propriedade da terra, influenciando, desta forma, nas decisões dos dirigentes. Outro ponto de destaque remete ao caráter de visibilidade política desenvolvido pela ocupação, uma vez que motiva a possibilidade do apoio de outros movimentos à ação desencadeada (PEDON, 2009).

Outra análise na perspectiva da Geografia está no trabalho de Bernardo Mançano Fernandes, que ao estudar o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), propõe o estudo dos movimentos sociais, a partir de duas perspectivas, os movimentos socioespaciais e os movimentos socioterritoriais, enquanto o primeiro termo estaria associado aos mecanismos de construção espacial e da espacialidade pelos movimentos, o segundo estaria associado à ação dos movimentos na construção do território, das territorialidades e das identidades territoriais. Esse argumento, parte da tentativa de superar os conteúdos da sociologia no que se referem aos movimentos sociais, utilizados nos trabalhos da ciência geográfica, como bem elucida o autor:

Estes trabalhos resultam de um desafio e esforço no sentido de superar os conteúdos sociológicos do conceito de movimento social, muito utilizado nos trabalhos de geógrafos, mas que pouco contribui para um estudo geográfico dos processos desenvolvidos pelos movimentos produtores e construtores de espaços sociais e transformadores de espaços em territórios (FERNANDES, 2005, p. 30).

Para o autor, as formas de organização, as relações e as ações acontecem no espaço geográfico, em suas dimensões política, social, ambiental, econômica, cultural etc. Uma vez realizada a análise geográfica, é fundamental não só a compreensão das ações e relações,

² Trata-se da Tese de doutoramento da autora Arlete M. Rodrigues, intitulada “Na procura do lugar, o encontro da identidade”. Defendida em 1990 na FFLCH/USP.

mas também, o caráter espacial e territorial produzido ou construído pelos movimentos (FERNANDES, 2005). Segundo o autor, todos os movimentos produzem algum tipo de espaço e entre estes há os que têm o território como trunfo, ou seja, a partir da apropriação do espaço por um determinado movimento, tem a formação da territorialidade de acordo com suas ações.

Desta forma, apesar da falta de um aprofundamento dos estudos dos movimentos sociais urbanos nesta investigação, podemos associar os movimentos sem-teto como organizadores e produtores do espaço geográfico, a partir da apropriação e construção de mecanismos de lutas pelo território, ou seja, as ocupações, a organização e definições coletivas, bem como a construção de moradias populares, são exemplos claros não só da construção territorial, mas também da apropriação do espaço e sua redefinição, uma vez que a própria modalidade de ação se reflete diretamente na organização do espaço urbano, desta maneira, se enquadrando na definição de Fernandes (2005), ou seja, são reconhecidos como movimentos socioespaciais e como socioterritoriais.

Quando atuam, também travam disputas contra o modelo de sociedade implantada, sendo, nas palavras de Lojkine uma ação contra-hegemônica, construindo ainda, espaços de discussão e proposições nas diferentes escalas, seja no espaço da cidade ou mesmo no espaço dos bairros, a partir do reconhecimento das necessidades e anseios dos moradores.

Os trabalhos demonstrados na Geografia refletem a atuação dos movimentos a partir da apropriação do espaço e na construção do território, onde coloca em evidência também o caráter excludente nos espaços urbanos, a necessidade de mudanças e a possibilidade de politização das cidades. Para isso, as ações são fundamentais, pois motivam não só o caráter pedagógico dos atores envolvidos, mas também da possibilidade concreta de mudanças no que concerne a participação popular nas decisões e implantação das políticas públicas, seja na busca da dignidade humana, seja na busca da justiça social.

É nesta perspectiva que os atores sociais com atuação no país, tiveram um papel fundamental na construção de movimentos que lutassem pelo acesso à cidade, pelo direito à moradia e por uma reestruturação profunda dos espaços urbanos, desenvolvendo, ainda, uma participação efetiva nas decisões e aplicações das políticas públicas de habitação, verificado, especialmente, nos últimos anos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL: DA IMPOSIÇÃO DO ESTADO À CONQUISTA SOCIAL

As políticas públicas de habitação popular no Brasil, ora se configuraram pela participação efetiva da iniciativa privada, a partir da construção dos chamados cortiços³, ora pela participação ínfima do Estado com a “Fundação da Casa Popular”⁴ no governo Dutra, por exemplo. O resultado é que estes mecanismos foram pouco significativos para a transformação no que toca à crise da política habitacional no país, desencadeando num aprofundamento das autoconstruções, nas variadas regiões, em locais sem a mínima infraestrutura, como morros, encostas, áreas de várzea, etc.

O quadro de fortes desigualdades sociais no país verificado em meados da década de 50 e início dos anos 60 do século XX permitiram que a questão urbana passasse a ser debatida como uma questão social efetiva no início dos anos 60, a partir da defesa da reforma urbana. O ápice destas discussões foi a reunião realizada no Hotel Quitandinha, no Rio de Janeiro, em 1963, encontro que contou com a participação de diversos profissionais que trabalhavam com a questão urbana, tendo sido esta a primeira mobilização em defesa da reforma urbana (BRASIL/MCID, 2004).

A partir do aprofundamento das discussões e, conseqüentemente, como forma de minimizar a tensão social, foi criado durante a ditadura militar (1967) o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como o principal financiador do BNH. Os objetivos na época eram exatamente minimizar o grande déficit habitacional que existia no Brasil, estando estruturado sistematicamente da seguinte maneira: as Companhias Habitacionais (COHABS) seriam responsáveis pelo atendimento às famílias de baixa renda, as Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), atenderiam as famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos e as Caixas Econômicas, Associações de Poupança e Empréstimos e Sociedade de Crédito Imobiliário, estariam destinadas às famílias com rendas mínimas de 6 salários mínimos (LEHFELD, 1988).

Durante o período de vigência do BNH, dois eixos eram evidentes: um representado pela instância pública, no caso o próprio BNH, como ator principal, e as companhias estaduais; o outro era representado pela instância privada, verificado no mercado imobiliário, na dinâmica essencialmente capitalista, cujos representantes eram as

³ Para aprofundamento do tema abordado, ver os trabalhos de Nabil Bonduki.

⁴ A chamada “Fundação da Casa Popular” tinha a incumbência de intervir diretamente no campo da habitação, através do atendimento e construção de casas para a população de baixa renda, além da elaboração de estudos de métodos para o barateamento das construções. Entretanto, o projeto sucumbiu pela dificuldade das famílias se adequarem aos editais e financiamentos conforme a renda, uma vez que era considerada alta para os padrões populares. Arelado a isso, esta política foi considerada clientelista na construção e triagem dos candidatos, muitos dos quais participavam possuíam apadrinhamento político (LEHFELD, 1988).

Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) e Associação de poupança e Empréstimo (APEs). Houve a tentativa de descentralização das ações da política habitacional em parceria com as prefeituras municipais, como o Pró-Morar e o Pró-Favela, cujo objetivo era a urbanização de favelas, bem como a construção de unidades habitacionais (LEHFELD, 1988).

Mesmo com a introdução da política habitacional e, conseqüentemente, com suas respectivas mudanças, o BNH chegou ao seu fim em 1986, não conseguindo atender efetivamente as camadas mais populares (entre 0 e 3 salários mínimos), sendo agravado pela falta de crescimento econômico do país (CARDOSO, 2002). Concomitante a isso, o aumento do preço das construções, os reajustes excessivos, resultantes de uma inflação galopante e a implantação de projetos técnicos repletos de burocracias inviabilizaram o atendimento em sua plenitude às camadas populares. Diante desta situação, os excluídos do acesso à moradia, em sua maioria as famílias de baixa renda, que não se encaixavam nos dois pilares de financiamento, promoveram a construção de moradias informais ou a promoção das ocupações, que cresceram substancialmente nas décadas seguintes. Em boa parte destas ocupações, as famílias passavam anos sem ter ao menos uma assistência do Estado, sobretudo no que se refere à urbanização.

Posteriormente com o fim do BNH, o que se observou foi uma série de mudanças de competências ministeriais em torno da política habitacional. Em 1987, ocorreu a criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano, transformado, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem Estar Social, tendo pouca repercussão na diminuição do déficit habitacional verificada no país.

No Governo Collor, especificamente no início da década de 90, houve pouca inovação, apenas com o plano emergencial de construção de unidades habitacionais, conhecido na época como Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIh), cujo objetivo principal era a construção de 250 mil unidades habitacionais em 180 dias (AZEVEDO, 2007). Todavia, o plano não cumpriu a meta estabelecida, desde o não estabelecimento do prazo, modificado em seguida para 18 meses, passando para o aumento do preço das unidades e também a diminuição das unidades previstas, reduzidas em 35 mil do programa oficial (UNICAMP *apud* AZEVEDO, 2007).

Em 1993, especificamente no governo Itamar Franco, houve o lançamento dos programas Habitar Brasil e Morar Município. Destaca-se neste apenas a iniciativa de promover a descentralização das decisões a partir das formações de conselhos para gerir a política habitacional com representação da sociedade civil e integrantes do governo, além de verbas específicas para a habitação popular. Apesar da iniciativa, a política pecava por

não considerar a heterogeneidade dos municípios, exigindo a formação dos Conselhos e fundos, fato que, para alguns, ocorreu apenas formalmente (AZEVEDO, 2007).

A proposta, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) para a habitação popular, estava pautada especificamente, no apoio às prefeituras municipais, na construção das unidades, incentivo ao uso de tecnologias construtivas de menor custo, incentivo às organizações associativas de construção de moradias e a promoção de assistência técnica aos órgãos e organizações comunitárias. Mas, a maior novidade para este período foi a criação em 1997 do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), na qual iria financiar as habitações através dos recursos da caderneta de poupança e do FGTS.

No que toca às políticas de habitação popular, a década de 90 configurou-se como um período que colocou em evidência os mesmos problemas verificados em governos anteriores: reduzidas moradias para a demanda nacional, dificuldade no atendimento às classes populares em função das exigências dos financiamentos, reduzidos recursos orçamentários, entre outros fatores. Como resultado, viu-se a imensa dificuldade dos setores populares em conseguir a moradia própria pela via governamental. Em contrapartida, os setores médios da população obtinham maiores possibilidades de conseguir um financiamento, pois a política continuava essencialmente direcionada a este setor.

Nos anos subsequentes, cresceram substancialmente os movimentos populares em torno da reforma urbana, ao mesmo tempo, estes mesmos movimentos colocavam em evidência a legislação brasileira que apesar de reconhecer na Constituição de 1988 a função social da propriedade, na prática o que se via era o conflito em torno da terra, seja ela urbana ou rural, o crescimento demasiado da especulação em grandes centros urbanos e a falta de moradias para um grande número de pessoas.

Colocadas em xeque pelos movimentos estes agravantes, juntamente com a retomada de forças de mobilização em todo país, o que se viu foi um debate intenso em torno do espaço urbano. A necessidade de aplicar a função social da propriedade e da cidade, possibilitar a gestão democrática e fortalecer o planejamento com a participação popular, eram algumas das reivindicações exigidas pelos movimentos que lutavam pela reforma urbana. Logo, estas manifestações ganharam visibilidade não só do ponto de vista político, mas também institucional com a aprovação da Lei que regimentou o Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2002, provocando mudanças importantes do quadro das políticas públicas habitacionais no país.

Diante deste contexto conjuntural, foi enviada ao Congresso Nacional, na década de 90 do século XX, a primeira Lei de iniciativa popular, que ficou tramitando na câmara por 11 anos. Trata-se do projeto de Lei Federal 10.257/01, que, além da criação do Ministério das Cidades, definiu a criação dos planos diretores municipais, bem como a implementação de conselhos setoriais (BRASIL/MCID, 2004). Desencadeando uma nova configuração à política urbana implantada até então no Brasil. Portanto, o processo de autoconscientização socioespacial, impulsionado pela participação, na prática, reativou mobilizações socioespaciais consolidadoras de um processo diferente de construção urbana.

Diante deste quadro, a regulamentação do Estatuto da Cidade foi um marco nas diretrizes acerca da política urbana para o país, quanto à formulação da política e do sistema nacional de habitação. O Congresso Nacional aprovou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); criou-se o Ministério das Cidades, estimulando o debate sobre o MSRU.

Foram, então, verificados passos significativos no sentido da mudança no que se refere à gestão pública urbana, sob princípios do Estatuto da Cidade: participação nos/dos Conselhos da Cidade, nos/dos comitês pela reforma urbana ou mesmo nas/das linhas de financiamento promovidas pelo Governo Federal, tal como o Crédito Solidário, como analisa Santos:

Essas possibilidades significam a conquista de direitos sociais e civis por meio de dispositivos de participação democrática, como ocorreu com a aprovação da lei da Reforma Urbana, proposta por ampla coalizão de mais de quarenta entidades populares, organizações profissionais e ONGs [...] e a criação de um fundo nacional de habitação de interesse social (FNHIS) (SANTOS, 2008, p. 158).

No que concerne à instalação de uma maior interlocução dos movimentos sociais com as instâncias públicas, abriu-se maior diálogo entre estes dois segmentos da sociedade, estimulando a formação de projetos autoparticipativos, resultante de reivindicações históricas do próprio movimento, bem como da mudança de sua prática política, como os programas que foram criados para o incentivo de projetos de construção de moradias autogestionadas, ou seja, onde os próprios moradores decidem o uso da verba e a maneira como as casas serão construídas.

Apesar dos avanços neste campo, houve também um beneficiamento da iniciativa privada, a partir do programa intitulado Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma vez que o lançamento deste programa nasceu da necessidade de estimular o desenvolvimento do setor da construção civil, bem como o estímulo ao crescimento do emprego e da economia no país em meio à crise mundial em 2008. Refletindo desta forma, o grau de

direcionamento da política nacional para o beneficiamento de grandes construtoras, pois o programa prevê a destinação de grande parcela do orçamento público em detrimento aos programas de incentivo à autogestão, como os Programas Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMVE) e o Crédito Solidário (PCS) (SOUZA, 2009).

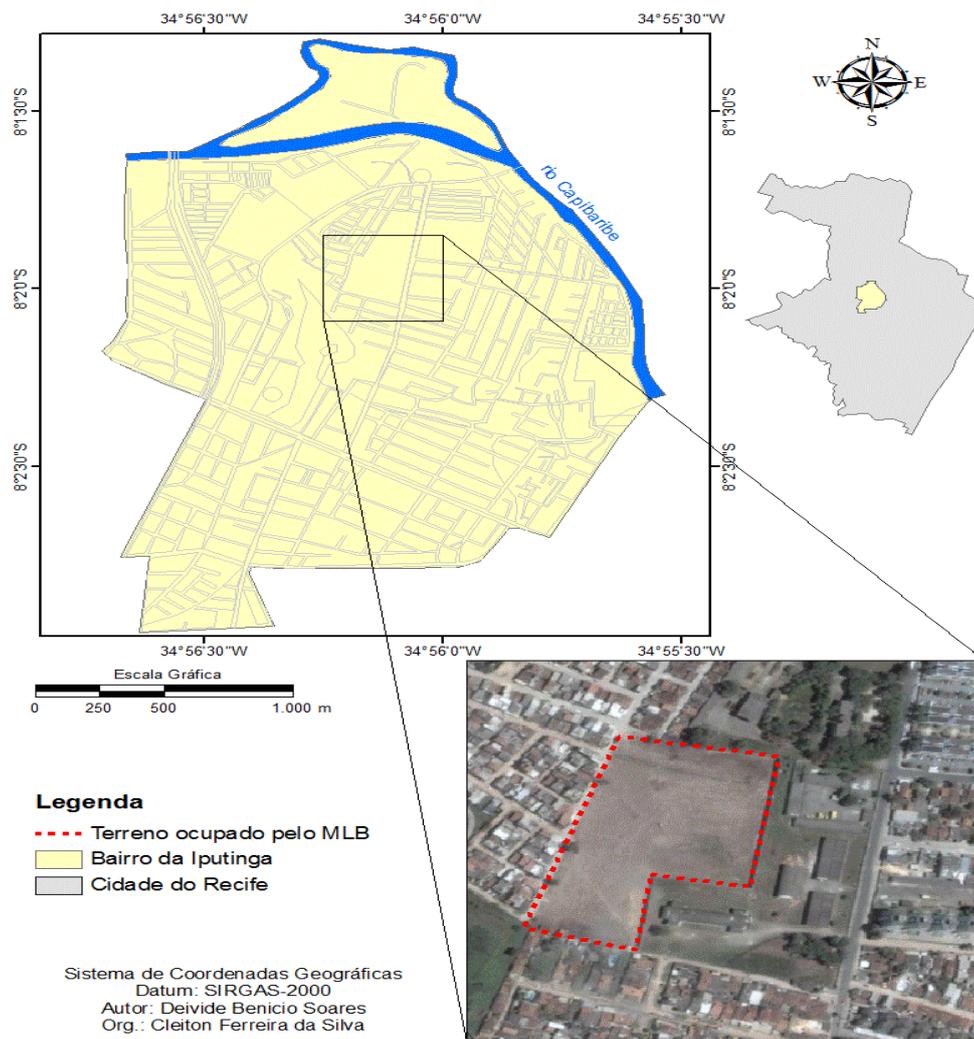
Desta forma, a criação de marcos legais por si só não garante a mudança social efetiva da população. É preciso a elaboração de mecanismos de mobilização permanente, como a construção de conselhos representativos, por exemplo. Os conselhos municipais, estadual e nacional da cidade, caracterizam-se como uma importante modalidade de luta e participação dos movimentos sociais pela reforma urbana, bem como a luta efetiva do dia-a-dia para que as políticas implantadas sejam consolidadas na prática, como demonstra o projeto autogestionado elaborado pelo MLB.

A NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA PERMANENTE: ENTRE O ESTATUTO E A AÇÃO

Diante deste quadro cresceram substancialmente as mobilizações em torno da aplicação efetiva das proposições evidenciadas no Estatuto das Cidades, desde a concepção do Plano Diretor e sua respectiva implementação até os instrumentos de regularização fundiária. Conseqüentemente em meio a estes debates que muitos dos MRUs redefiniram suas atuações e passaram a discutir as políticas públicas de habitação social e a integrar-se diretamente às linhas de financiamento destinadas especificamente para atender os movimentos sociais que reivindicam habitação popular.

Um claro exemplo que reflete esta perspectiva é a construção da comunidade D. Hélder Câmara, localizada no bairro da Iputinga, na Zona Oeste da cidade do Recife (Figura 1). Em meio à considerável desigualdade que assola o bairro, esta comunidade foi sendo construída a partir de uma ocupação em 2004 de um terreno ocioso e sem fim social, pertencente à Empresa de Correios e Telégrafos do Brasil (CORREIOS), numa área de 27.294,94 m², área esta que está inserida numa ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

Figura 1: Recorte da área ocupada no bairro da Iputinga, cidade do Recife.



Fonte: IBGE. Malhas digitais, 2010; Atlas de desenvolvimento humano no Recife; Imagens GoogleEarth.

A partir da constatação da ociosidade do terreno e da falta de moradia popular que assolava as áreas do entorno, haja vista as numerosas favelas que compõem o bairro, o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), criado em 1999 e que atua em 13 estados brasileiros, sobretudo no Nordeste, impulsionou juntamente com várias famílias que habitavam bairros circunvizinhos à Iputinga, a ocupação do terreno, inicialmente momentânea, como mecanismos de abertura de negociações, em seguida de forma permanente, através do processo de construção de 200 casas populares, em regime de mutirão autogestionado, através do Programa Crédito Solidário (PCS)⁵ do Governo

⁵Este programa incorporou o conceito de autogestão na Política de Habitação Nacional, sendo criado em 2004, pelo Ministério das Cidades, para atender, principalmente, as famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas em associação, que tem a incumbência de administrar o repasse da verba e o andamento da obra. A seleção das propostas das entidades é realizada pela CEF (agente financeiro), que logo após a realização de análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto e da avaliação das famílias (beneficiários), autoriza a contratação do crédito. O agente financeiro (através da equipe técnica) ainda é

Federal, que destina recursos para a construção de habitação popular, cujos valores são administrados pelas entidades promotoras como ONGs, entidades ligadas aos movimentos sociais ou sindicatos.

Uma das prerrogativas desta política de incentivo à autogestão é que todas as decisões no que concerne à edificação das moradias devam ser elaboradas e geridas coletivamente. Foi assim que através da criação da Associação de Habitação Popular do Nordeste (AHPNE) o MLB viabilizou a administração e gestão de recursos financeiros para construção de casas, através do Programa⁶, bem como articulou a parceria entre os poderes públicos municipal, estadual e federal no desenvolvimento da iniciativa e divisão das responsabilidades.

As assembleias desenvolvidas no mutirão eram instâncias fundamentais para debater a prioridade de uso e fiscalização do dinheiro oriundo do financiamento, a construção de comissões de trabalho, de limpeza e de organização de eventos, palestras e passeatas. Ainda colocava em discussão o andamento da obra, a participação dos mutirantes, além de informes das reuniões realizadas com os poderes públicos locais. As reuniões funcionavam também como forma de dirimir os conflitos que existiam internamente.

Todo o processo de mutirão foi definido também em assembléia, a partir das seguintes diretrizes: cada família, devidamente cadastrada e com o contrato junto à Caixa Econômica assinado, teria que trabalhar 16 horas semanais, em dias e horários definidos pelas próprias famílias. Para isso, as obras funcionavam de segunda a sábado, das 7 às 17 horas (com intervalo de uma hora para almoço). Em função dos atrasos e da necessidade de cumprimento do prazo estipulado para a entrega das casas, as obras chegaram a funcionar também aos domingos, principalmente, para atender as famílias que não podiam comparecer durante a semana.

Os recursos do mutirão eram acompanhados pelas Comissões de Acompanhamento de Obra (CAO) e pela Comissão de Representantes (CRE) constituídas por 2 beneficiários das moradias e 1 representando o agente organizador, cujas

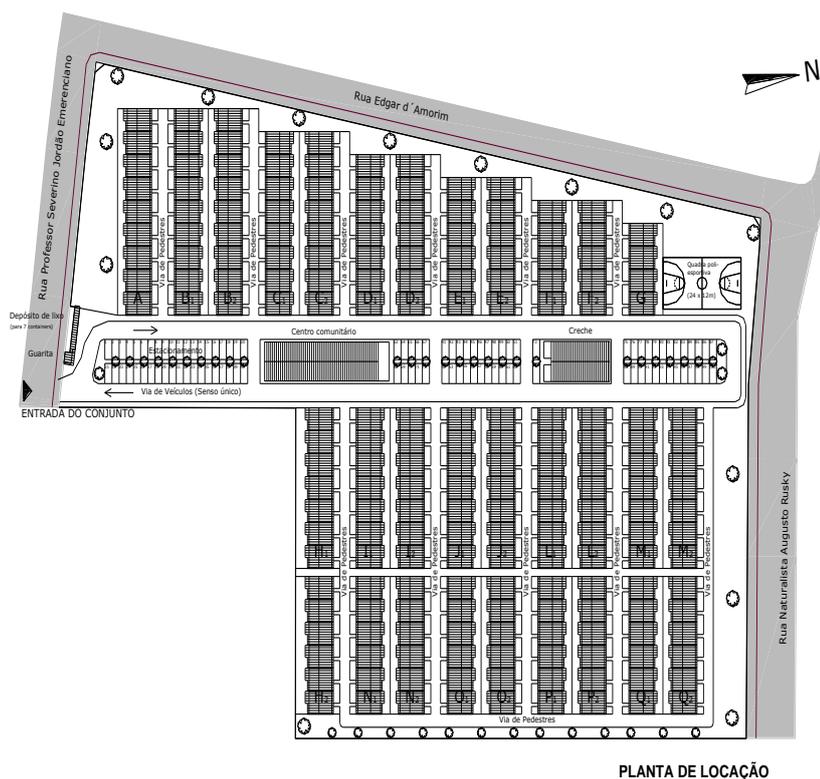
responsável pela fiscalização da obra, liberação de recursos e o cumprimento do cronograma de execução. O Programa financiava 95% do valor total do investimento, enquanto as famílias contribuíam com 5%, podendo ser deduzido durante a execução da obra. Para aprofundamento deste tema, ver a dissertação de SILVA (2009), cujo título é: “Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário”.

⁶Em função das constantes críticas dos movimentos sem-teto do país para a readequação às necessidades das famílias, as propostas elaboradas para este programa foram suspensas em 2011 e direcionadas para o programa Minha Casa Minha Vida Entidades que possui as mesmas características de implementação, mas possui menos restrições na aprovação dos beneficiários, algo que terminou retirando algumas famílias do programa, essencialmente pelo fato da Caixa exigir a comprovação de renda, algo difícil de imaginarmos num país onde grande massa de trabalhadores vive da informalidade.

responsabilidades baseavam-se na fiscalização e na gerência do orçamento destinado, desde a compra das ferramentas e materiais, até a contratação de técnicos profissionais, como engenheiros, mestre de obras, eletricitas, encanadores, etc. Bem como, a verificação da qualidade dos materiais utilizados na obra e a contratação de empresas que realizassem serviços específicos ou disponibilizassem através do aluguel, o maquinário necessário para a obra, como betoneiras e escavadeiras, por exemplo.

O projeto arquitetônico desenvolvido por colaboradores do MLB estabeleceu a construção de 200 unidades habitacionais, correspondente à parte dos fundos do lote doado pelos Correios à Prefeitura do Recife, numa área de 27.294,94 m². As casas possuem 42 m², em terrenos de 71,25 m², o conjunto habitacional possui ainda uma rua principal de 4,50 m de largura, com 100 vagas de estacionamento e onze ruas secundárias para pedestres de 3 m de largura, além de uma área de lazer ainda não concluída (Figuras 2).

Figura 2: Projeto técnico de urbanização e arquitetura da área.



Fonte: Igor Galindo para o MLB, 2006.

Além disso, o conjunto possui na entrada uma guarita para vigilância e um espaço para coleta de lixo. O valor do crédito foi orçado em R\$ 15.000 por unidade, em função do mutirão, este valor ficou bem abaixo de mercado levando em consideração a estrutura das

casas, além disso, a estimativa de pagamento pelas famílias é de 20 anos sem juros, com prestações em torno de R\$ 96,00 mensais.

Após quase seis anos, entre interlocução com os governos federal, estadual e municipal, passeatas, reuniões, assinatura de contrato e realização e término da obra, em meados de 2009, as 200 casas foram entregues aos mutirantes, consolidando anos de lutas, reivindicações e uma participação efetiva das famílias na construção da conscientização socioterritorial (figuras 3 e 4).

Figuras 3 e 4: Etapas de construção e finalização das moradias pelo regime de mutirão nos anos de 2008 e 2009 respectivamente.



Fonte: Marcos Silvestre.

Ao longo do mutirão, diversas divergências de ordem organizativa como a escolha de materiais empregados na obra, a falta de participação de algumas famílias ou mesmo o não cumprimento de algumas resoluções foram detectadas, mas solucionadas a partir das assembleias realizadas com certa frequência, para isso, eram aprovadas resoluções para serem seguidas pelas famílias envolvidas no projeto, que iam desde a advertência até a substituição das famílias que descumpriam o que era decidido coletivamente nas reuniões. Os casos mais graves eram a falta de engajamento e participação tanto no mutirão como em atos e reuniões organizadas pelo movimento.

Porém, o caráter coletivo com a atuação das famílias viabilizaram algumas questões importantes, como a da participação popular, através da discussão e implementação do projeto habitacional, a resolução de interesses diversos e conflitos internos, a partir das assembleias, a busca pela democratização das políticas públicas de habitação popular, a ampla participação das famílias na elaboração das propostas acerca da urbanização da área ocupada, como os projetos de esgotamento sanitário e de infra-estrutura para a área

conquistada, frente aos poderes públicos estaduais e municipais, além das respectivas conquistas, como a da regularização fundiária. Estes mecanismos motivaram ainda elementos que puderam consolidar a construção de uma realidade socioespacial mais justa, como evidencia Harvey:

É difícil distinguir aqui as prosaicas práticas e os discursos cotidianos que afetam a vida urbana dos grandiosos sentidos metafóricos que se mesclam tão facilmente com emoções e crenças acerca da vida boa e da forma urbana. Vale notar com que frequência é na escala geográfica da vida em pequena escala da cidade que se situam os ideais das organizações sociais utópicas (Harvey, 2004, p. 208).

Desta forma, aproximando-se do cotidiano destes espaços, percebe-se que eles se caracterizam por elementos de resistência e luta pelo acesso à moradia, e, pela consolidação de um habitat baseado nos elementos básicos e essenciais da população, através da promoção de uma cidadania verdadeiramente mais justa e representativa. Além disso, a construção de mecanismos democráticos de gerência, administração e decisão do uso de verbas, materiais e contratação de apoio técnico, evidencia o papel pedagógico e democrático de discussão e defesa dos objetivos coletivos, portanto, é com essa mobilização contínua que os movimentos sociais têm condições efetivas de construir políticas públicas que consigam concretizar os princípios do MSRU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos sociais – de caráter socioterritorial – surgem das próprias contradições inerentes à modernidade, à crise social e política, materializando-se ou não sobre o território, conduzindo de maneira crítica suas ações. Estes atores integram-se na busca de uma sociedade mais justa e igualitária, não necessariamente propondo a mudança estrutural ou a supressão do Estado, verificados em movimentos sociais eminentemente classistas.

As novas ações consolidam-se pela heterogeneidade dos participantes, nas mais variadas escalas e nos mais variados objetivos, seja em ações contra o modelo econômico vigente ou mesmo na luta pela moradia, na construção de políticas públicas mais democráticas.

O fato é que eles são agentes de transformações socioterritoriais, assumindo um papel muito importante na sociedade atual e lançando bases para a mobilização popular e para a construção e percepção da opinião pública. O que parece ter sido mais reconhecido a partir do Estatuto da Cidade.

Desta forma, sua importância, sobretudo nos últimos anos, remete-se a construção e consolidação de políticas públicas afirmativas, justas e democráticas, para o quê, os movimentos sociais sem-teto e os que lutam também pela reforma urbana no Brasil, foram fundamentais para pôr em evidência, as contradições inerentes ao espaço urbano brasileiro, chegando à proposição e elaboração de políticas de democratização do direito à cidade.

Diante do exposto, ficou claro que começa a constituir uma participação popular nas decisões e na construção das políticas de habitação de interesse social, como as experiências do MLB. Mas, simultaneamente salienta-se que há necessidades de avanços dos debates e discussões acerca da moradia, uma vez que as ações empreendidas não foram suficientes para solucionar o problema da falta de moradia no país, para as populações de baixa renda as quais têm ficado limitados às experiências das habitações “subnormais”. Por outro lado, os recursos destinados às políticas de caráter empreendedor rentista continuam sendo substancialmente vultosos.

A análise da experiência na cidade de Recife, mais precisamente no atual conjunto residencial D. Hélder Câmara, pôs em evidência todo o processo de construção sistemática de organização, mobilização e busca dos anseios representados pelas famílias. O movimento estabelece não só a ação direta, mas também a interlocução entre famílias e as instâncias públicas como forma de conquistar as moradias. Para isso, a inserção e participação coletiva das famílias foram fundamentais, uma vez que elas mesmas decidiram todo o processo construtivo e a destinação da verba que seria utilizada na obra.

Por outro lado, os fatos mostraram que os movimentos precisam aprofundar ainda o debate sobre a atenção prestada às políticas de incentivo à autogestão, promovendo uma paulatina e constante discussão sobre seu melhoramento e também sua expansão, além da promoção de uma alternativa viável de confrontar as políticas que financiam a iniciativa privada, uma vez que os recursos ainda são ínfimos em comparação à destinação de recursos que vão para grandes construtoras, através do PMCMV, por exemplo.

Por isso, é preciso criar canais efetivos de mobilização, buscando o aumento do orçamento que se destinam aos programas de cunho popular e que colocam em visibilidade a importância dos movimentos sociais, para isso, é necessário romper com a lógica bancária que ainda opera na hora do financiamento público, cujos objetivos se caracterizam, essencialmente, na geração de lucros, dando preferência aos programas de caráter mais financeiro em detrimento de caráter mais popular.

Neste sentido, os fóruns pela reforma urbana, os conselhos das cidades e os próprios movimentos sociais urbanos, podem consolidar a construção de estratégias, atuação, reivindicação e interlocução com as instâncias governamentais, cujo intuito deve

abarcando a democratização e o direito efetivo à cidade, princípio fundamental do MRU, além disso, reconhecer estes atores e suas ações é, acima de tudo, possibilitar a compreensão dos novos mecanismos de reivindicação coletiva, cujas ações fluem com a atual conjuntura vivida pelo país, visando à construção de espaços de cidadania e justiça social.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Cardoso, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Coleção Habitare: Porto Alegre, 2007.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Cadernos Midades: participação e controle social.** Brasília: 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio; **Política habitacional no Brasil: Balanço e perspectivas.** Proposta, Fase, Rio de Janeiro, Ano 30, n°-95, dez./fev.de 2002-2003, pp. 6-17.

CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana.** Tradução de Arlene Caetano. Vol. 48. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2000, 590p. (coleção pensamento crítico).

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais:** contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. Revista NERA. Ano 8, N. 6- janeiro/junho de 2005; p. 14-34.

_____. **Questão agrária, pesquisa e MST.** São Paulo: Cortez, 2001. 120p.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento:** a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In Cidades: Estratégias Gerenciais. Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos – Ano XVI – 1996 n°. 39.

LEHFELD. Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: A HABITAÇÃO.** Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana.** Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2ª. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (Novas Direções).

PEDON, Nelson R. **Movimentos socioterritoriais:** Uma Contribuição Conceitual à Pesquisa Geográfica. (Tese de Doutorado). Pres. Prudente-SP, UNESP, 2009, (240 p.).

SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos.** São Paulo: Unesp 2008. (Paradidáticos: Série Poder).

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica.** 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC. 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

_____. **O que é ativismo de bairro?** Reflexão sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro à luz de um pensamento autonomista. 1988. 241p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004. 136p. (coleção paradidáticos: série sociedade, espaço e tempo).

SOUZA JUNIOR, Xisto Serafim de Santana. **A participação dos movimentos sociais urbanos na produção do espaço em João Pessoa – PB.** (Tese de Doutorado). Pres. Prudente-SP, UNESP, 2008, (341p.).

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros.** In: Bitoun, Jan; Miranda, Livia (orgs). Desenvolvimento e Cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade.** Tradução Elia Ferreira Edel. 7ª. Ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 1994.

VILLAÇA, Helena. **Territórios e identidades na problemática dos movimentos sociais: algumas propostas de pesquisa.** Texto apresentado no Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia “Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local”, vila do conde, 1993.