



Protestos por Moradia e Política de Habitação em Curitiba: lutas por regularização fundiária e produção habitacional

Protests for Housing and Housing Policy in Curitiba: struggles for land regularization and housing production

José Ricardo Vargas de Faria¹, UFPR, jrvfaria@gmail.com

Simone Aparecida Polli², UTFPR, simonepolli@gmail.com

¹ Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professor Adjunto do Departamento de Transportes e dos Programas de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Ana Claudia Stangarlin Fróes³, UFPR, caca.s.froes@gmail.com

**Mayara Vieira de Souza⁴, UFPR,
arq.mayaravieira@gmail.com**

² Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professora Adjunta do Departamento de Construção Civil, Curso de Arquitetura e Urbanismo, e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

³ Arquiteta e Urbanista, especialista em Direito à Cidade e Gestão Urbana pela Universidade Positivo (UP). Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

⁴ Arquiteta Urbanista, especialista em Projetos e Obras Públicas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

RESUMO

A análise do espaço urbano através da complexidade dinâmica que compõe a conflitualidade nos fornece outro retrato das cidades. Além da oportunidade de se compreender os interesses em disputa, a análise dos conflitos possibilita a observação de formas de organização e mobilização social, dos atores políticos e sociais envolvidos, dos tipos de ação coletiva empreendidos e das demandas sociais das populações urbanas. Este artigo analisa as manifestações coletivas por moradia que se organizaram para reivindicar ações do poder público ou se contrapor a ações ou decisões tomadas no âmbito das políticas públicas de habitação. Ao mesmo tempo, destaca as contradições da política habitacional brasileira a partir da compreensão das causas dos conflitos e protestos, indicando que o discurso relativo à garantia do direito à cidade colidiu com os interesses mercantis da produção habitacional, resultando no baixo atendimento da demanda por moradia da população de 0 a 3 SM. Apesar do volume significativo de recursos destinados à habitação, os conflitos não arrefeceram e sim aumentaram, concentrando-se principalmente em reivindicações relativas à produção habitacional e à regularização fundiária. Os protestos são a expressão periférica deste não atendimento aliado à inadequação das ações públicas.

Palavras Chave: Moradia, Conflitos Urbanos, Programa Minha Casa Minha Vida, Curitiba, Direito à Cidade.

ABSTRACT

The analysis of the urban space through the dynamic complexity that composes the conflict gives us another portrait of the cities. Besides the opportunity to understand the interests in dispute, the analysis of conflicts makes it possible to observe forms of organization and social mobilization, the political and social actors involved, the types of collective action undertaken and the social demands of urban populations. This article analyzes the collective manifestations demanding for housing that claim actions of the public power or to oppose to actions or decisions taken in the scope of the public policies of housing. At the same time, it highlights the contradictions of the Brazilian housing policy based on the understanding of the causes of the conflicts and protests, indicating that the discourse related to the guarantee of the right to the city collided with the mercantile interests of the housing production, resulting in the low production of housing for the population from 0 to 3 SM. Despite the significant volume of housing resources, the conflicts did not cool down but increased, mainly focusing on demands related to housing production and land regularization. Protests are the peripheral expression of this non-attendance coupled with the inadequacy of public actions.

Keywords/Palabras Clave: Housing, Urban Conflicts, Minha Casa Minha Vida Program, Curitiba, Right to the City.

INTRODUÇÃO⁵

A moradia se constitui, sem dúvida, como objeto central de reivindicação dos movimentos sociais e organizações que militam pela reforma urbana no Brasil. O Fórum Nacional de Reforma Urbana – articulação de entidades constituída a partir de 1987 no contexto da formulação de uma proposta popular de política urbana para a Assembleia Constituinte que promulgou a Constituição Brasileira de 1988 – tem na sua coordenação nacional, desde a sua criação, movimentos sociais e organizações cujo propósito é garantia do direito à moradia (p.ex. Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (União), Habitat para Humanidade Brasil, entre outros). A Resistência Urbana – Frente Nacional, outra articulação de movimentos populares pela “reforma urbana e direitos dos trabalhadores nas cidades”, também enuncia, no batismo de seus movimentos, o tema da moradia de forma evidente: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, Movimento Urbano Sem Teto de São José dos Campos, Movimento Sem Teto da Bahia, Movimento Popular por Moradia, para citar alguns exemplos.

Não apenas nos nomes, mas na prática política, nos objetivos e nas ações empreendidas, a luta pelo direito à moradia aparece sempre em destaque nas manifestações públicas e protestos contra despejos ou nas articulações institucionais que incidem sobre legislações e defendem determinados projetos. Como resultado, se observa a incorporação de demandas em diferentes níveis e formatos, a despeito de se verificar, em outros casos, a ausência de reconhecimento, a negação de direitos ou a baixa prioridade com que tais reivindicações são tratadas. Vale ressaltar, aqui que, apesar de importantes, não são apenas as ações dos movimentos sociais que levam ao reconhecimento das necessidades habitacionais, especialmente das parcelas mais pobres da população.

A centralidade deste tema decorre da integração sistêmica da autoconstrução habitacional, associada à irregularidade e à informalidade, na constituição do capitalismo no Brasil. Para Oliveira (2006, p.68), “a industrialização [brasileira] estava se fazendo com base na autoconstrução como um modo de rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho”. Os baixos salários, aliados ao acesso restrito ao mercado imobiliário e à uma disfunção sistêmica na formulação de políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda, fortaleceram a autoconstrução como única alternativa para grande parte da população. A autoconstrução, aceita implicitamente pelo Estado, tornou-se regra no que tange à questão habitacional, dentro do processo de urbanização e produção da moradia no Brasil.

Esta urbanização precária se evidenciou nas mobilizações sociais que passam a ocorrer em resposta à insatisfação da população em relação aos serviços públicos (KOWARICK, 1979). Os espoliados urbanos, personagens inseridos no universo da segregação socioespacial, oscilam entre a tragédia cotidiana e a estratégia dos espaços de luta pelo reconhecimento dos direitos de cidadania.

A questão urbana e a questão da moradia não escapam de definições que reconhecem como diagnóstico a desigualdade social, a segregação e a injustiça urbanas e a negação de direitos humanos fundamentais. Em face dessas ideias são também incorporados no arcabouço institucional princípios, conteúdos ou ferramentas destinados a transformar aquela realidade. Função Social da Propriedade e da Cidade, a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, Zonas Especiais de Interesse Social, Planos de Habitação, Programas Habitacionais

⁵ As autoras agradecem as contribuições da Dra. Glenda Dantas Ferreira, as quais foram de significativa importância para a construção das ideias presentes neste artigo.

compõe a coleção de utilidades da gestão pública – federal, estadual ou municipal – para enfrentar os problemas reconhecidos.

A instituição desses princípios e ferramentas, a aprovação de legislações favoráveis a resolução do problema da moradia e a criação de órgãos públicos são compreendidos como avanços ou conquistas, por parte dos reivindicantes e dos reivindicados, na construção de uma cidade mais justa e na garantia do direito à moradia. Atualmente são diversos os exemplos nesse sentido: Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades, Plano Nacional de Habitação e seus corolários estaduais e municipais, Programa Minha Casa Minha Vida, PAC Habitação, apenas para citar alguns exemplos.

A despeito desses resultados, protestos e ações coletivas reivindicando moradia e regularização fundiária seguem vigorosamente constituindo o cotidiano nas cidades. Mais do que apenas não ceder, se avolumam. Porque?

Parte da resposta passa, evidentemente, pela compreensão de que o conflito é parte constituinte da realidade social e, em maior ou menor grau, estará presente independente dos esforços de apaziguamento, harmonização ou atendimento de reivindicações. Na forma urbana, predominante no capitalismo, o espaço social é produto e produtor de conflitos entre as múltiplas forças que disputam a sua produção e seu uso (HARVEY, 1982). É neste espaço, também, que o Estado interfere, reproduzindo formas de dominação e opressão que conformam uma geografia do poder (HARVEY, 2005).

Destarte, uma análise sobre estas relações e dos conflitos decorrentes destas auxilia na compreensão da complexidade que caracteriza o urbano. Além da oportunidade de se compreender os interesses em disputa, a análise dos conflitos possibilita a observação de formas de organização e mobilização social, dos atores políticos e sociais envolvidos, dos tipos de ação coletiva empreendidos e das demandas sociais das populações urbanas.

Sendo assim, a análise do espaço urbano através da complexidade dinâmica que compõe a conflitualidade nos fornece um outro retrato das cidades. Retrato este composto por diferentes demandas sociais que são substancialmente evocadas e reivindicadas no cotidiano citadino, demonstrando as diferentes “formas através das quais a cidade expõe sua desigualdade e, mais do que isso: elabora as formas de enfrentá-la” (VAINER & CAMARA, 2011).

Contudo, essa parte da resposta não deve ser suficiente para compreender a natureza do problema que se enfrenta. Os conflitos devem ser compreendidos e superados, mesmo que deles se sucedam outros. Portanto, é preciso formular e verificar uma hipótese que elucide a ascensão de novos movimentos sociais de luta por moradia e a manutenção de níveis elevados de protesto por moradia na última década.

A análise que se pretende empreender neste trabalho considera as informações sobre manifestações relacionadas à moradia no período compreendido entre o ano de 2011 e 2015 em Curitiba e nos municípios do aglomerado metropolitano⁶. As características e temas dos protestos permitem formular a hipótese de que, apesar do volume significativo de recursos destinados à habitação em nível nacional, a forma de implantação ou execução dos programas, com destaque para o Minha Casa Minha Vida (MCMV), baseado no modelo empresarial/mercantil, não conseguiu

⁶ Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

atender de forma efetiva a população que concentra o déficit habitacional e os conflitos são a expressão deste não atendimento.

Para defender essa hipótese o artigo está estruturado em quatro partes: (i) uma rápida retrospectiva das políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil, passando pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) até chegar ao desenho do MCMV e as avaliações do MCMV Entidades; (ii) Análise dos casos de protesto por moradia nos meios de comunicação da grande imprensa, no período 2011-2015. (iii) Classificação segundo o agente instigador; (iv) Breves considerações sobre os conflitos e sua relação com a política habitacional.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

O surgimento de políticas sociais no Brasil foi a partir da “Revolução de 1930”, que significou o fim do poder exclusivo das oligarquias e o início das “massas urbanas” na cena política (AZEVEDO, 1988). Nesse período a questão habitacional foi financiada por diversos institutos de aposentadoria e pensão (industrial, comerciais, bancários) que, como atividade secundária e fragmentária, beneficiavam pequeno número de associados. Somente em 1946 é criada a Fundação Casa Popular (FCP) e, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgãos exclusivos para tratar da política habitacional com abrangência em escala nacional.

Segundo Azevedo (1988, p.112), “apesar de todos os esforços, o BNH não conseguiu atingir satisfatoriamente os setores de renda mais baixa através dos programas tradicionais”. O arrocho salarial, a inflação e a inadimplência dos mutuários levaram à crise do Sistema Financeiro de Habitação, que optou, como medida saneadora, por privilegiar famílias com renda mensal acima de três salários mínimos, com o abandono de sua “clientela-meta prioritária” (AZEVEDO, 1988, p.113).

Em 1986 o BNH é extinto causando uma instabilidade institucional da política habitacional e o interesse em canalizar os recursos para os títulos públicos levou o enfraquecimento da regulação exercida sobre esse setor. Entre 1986 e 1994 – vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal mostrando enfraquecimento do setor até a criação do Ministério das Cidades em 2003 (CARDOSO & ARAGÃO, 2013). Com isso há uma perda progressiva no sistema em alavancar moradias. O quadro abaixo mostra que, se em 1987 houve por volta de 231 mil moradias financiadas, esse valor chega em 1994 a 61 mil moradias. Desta forma observa-se uma queda no período de 74%, no regime de financiamento de moradias. Neste período criou-se a Carta de Crédito que ampliou a possibilidade de acesso direto ao crédito sem necessariamente ter que passar por empresas ou incorporadores.

Quadro 1: Evolução do número de moradias financiadas entre 1987 e 1994

Ano	FGTS		SBPE		Total	
	No período	Acumulado	No período	Acumulado	No período	Acumulado
1987	99.227	R\$2.665.093,00	132.005	R\$2.015.844,00	231.232	R\$4.680.937
1988	98.249	R\$2.763.342,00	181.834	R\$2.197.678,00	280.083	R\$4.961.020
1989	31.617	R\$2.794.959,00	68.089	R\$2.265.767,00	99.706	R\$5.060.726
1990	165.617	R\$2.960.576,00	74.993	R\$2.340.760,00	240.610	R\$5.301.336
1991	359.719	R\$3.320.295,00	41.050	R\$2.381.810,00	400.769	R\$5.702.105
1992	43.801	R\$3.364.096,00	64.869	R\$2.446.679,00	108.670	R\$5.810.775
1993	4.256	R\$3.368.352,00	53.708	R\$2.500.387,00	57.964	R\$5.868.739

1994	-	R\$3.368.352,00	61.384	R\$2.561.771,00	61.384	R\$5.930.123
------	---	-----------------	--------	-----------------	--------	--------------

(-) Dado não dispon[ível].

Fonte: Banco Central, ABECIP e CAIXA, Extraído do livro “História e Perspectivas do Crédito Imobiliário – ABECIP 36 anos”. Elaboração: Banco de dados CBIC. Apud Cardoso & Aragão, 2013:20

No período de 1994 a 2002, a crise financeira internacional e a adoção de medidas de austeridade fiscal tiveram como consequência a redução drástica nos financiamentos previstos para o programa Pró-Moradia que se configurava como o principal programa de apoio aos governos locais no setor habitacional (OLIVEIRA, 2000 apud CARDOSO & ARAGÃO, 2013).

Em 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva e a Criação do Ministério das Cidades um conjunto de medidas, em parte oriundas de reivindicações do Fórum de Reforma Urbana ou do próprio programa de governo do então candidato tiveram início: (i) criação do Sistema Nacional de Habitação; (ii) Gestão Democrática da política habitacional e urbana com a criação dos conselhos, conferências; (iii) Aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de habitação; (iv) retomada do financiamento para as camadas médias a fim de concentrar os financiamento do FGTS para a baixa renda.

Como parte deste esforço foram elaborados os planos municipais, estaduais e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social com o objetivo de integrar as ações e delinear diretrizes de intervenção no âmbito das esferas de governo.

No processo de viabilização de recursos direcionados à provisão habitacional o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, após longo histórico de tramitação do projeto, demandado pelos setores populares, ongs e outros setores, foram propostas mudanças pelo Governo que alterou a proposta em dois pontos principais: (i) desvincula o repasse de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU); (ii) restringe o acesso aos recursos por cooperativas e associações populares. Com esta nova redação o projeto foi aprovado e sancionado pela Presidência, transformando-se na Lei 11.124 de 16 de Junho de 2005 (SANTOS JUNIOR, 2009, p.15-16). Desta forma, o Fundo que tinha como propósito inicial se constituir em uma ferramenta de gestão popular dos recursos para habitação, se consolida, essencialmente, como instrumento de repasse de recursos às outras esferas de governo (estaduais e municipais). Esvazia-se significativamente o que havia de caráter insurgente na proposta, em termos da disputa de classe pelo controle e apropriação do fundo público, ainda que indubitavelmente tenha significado um avanço na destinação de recursos para habitação.

Em junho de 2006 o decreto nº 5.796 institui o Conselho Gestor do Fundo, composto por 24 membros com representação paritária entre órgãos governamentais e representações da sociedade civil. Uma mudança importante em relação à representação da sociedade civil é a inclusão, além dos movimentos populares e centrais sindicais que constavam na proposta original, de três representantes do setor empresarial, um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e um representante de organizações não governamentais. Esta composição espelha a estrutura do Conselho Nacional das Cidades e denota um arranjo de forças distinto, especialmente pela incorporação do setor empresarial.

Quanto à aplicação de recursos, o FNRU reivindicava a destinação ao FNHIS de R\$ 4,4 bilhões no período 2006-2007. Em 2006, foram aplicados, com recursos do FNHIS, R\$ 1,022 bilhão nas ações de Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (R\$ 893,1

milhões) e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para famílias de baixa renda (R\$ 128,9 milhões) (SANTOS JUNIOR, 2009, p.16-7). A ação que recebeu a maioria do recurso objetivava:

(...) apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social (BRASIL, 2009, p.47).

Constitui-se, portanto em transferências para outras esferas de governo com o objetivo de apoiar a urbanização e regularização de assentamentos precários. A partir de 2007, os recursos do FNHIS são incorporados ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e é possível desta forma analisar com mais clareza a distribuição dos recursos destinados à habitação. O total de investimentos contratados no PAC Habitação no período de 2007 a 2009, é da ordem de R\$ 154 bilhões, distribuídos conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Recursos Contratados no PAC Habitação entre 2007 e 2009 (em R\$ milhões).

PAC HABITAÇÃO	Governo Federal	Contrapartida	TOTAL
Urbanização de Favelas – OGU	6.547,9	2.147,6	8.965,4
Financiamento ao Setor Público 2007-2008	2.780,6	528,0	3.308,6
FNHIS – OGU 2007-2008	1.924,8	341,0	2.265,9
Financiamento ao Setor Público 2009	608,5	107,4	715,9
FNHIS – OGU 2009	1.292,5	233,8	1.526,3
Financiamento Habitacional – Pessoa Física	30.912,9	10.174,9	41.087,8
Financiamento Habitacional – SBPE	80.315,5	16.070,3	96.421,9
TOTAL	124.416,6	29.605,2	154.021,8

Fonte: PAC, 2010.

A primeira observação necessária é a de que apenas um terço dos recursos do Orçamento Geral da União passa pelo FNHIS e, portanto, pela estrutura de controle social a ele vinculada. Somados a estes os recursos do PAC saneamento, da ordem de R\$ 32,2 bilhões, este percentual seria ainda mais reduzido. Mas acima de tudo destaca-se que a política habitacional presente no PAC se concentra essencialmente (92%) no financiamento habitacional via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³, ou seja, destina-se à parcela da população com capacidade de endividamento que corresponde, segundo o cálculo da Fundação João Pinheiro, a aproximadamente 10% do déficit habitacional.

O Programa MCMV, lançado em 2009, tem sido apresentado até hoje como uma grande marca dos governos Lula e Dilma, principalmente devido ao grande aporte de recursos investidos. Festejado pela retomada do investimento no setor habitacional, foi tomado, ao mesmo tempo,

⁷ O PAC é composto por diversos eixos de investimento: “Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infraestrutura Energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos” (acessado em 07 de junho de 2007 no endereço: <http://www.brazil.gov.br/pac/investimentos/>).

⁸ “O SFH possui, desde a sua criação, como fonte de recursos principais, a poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança do denominado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), [...] bem como a poupança compulsória proveniente dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), [...] cabendo a CEF o papel de agente operador”. <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>

como medida anticíclica empreendida no enfrentamento da crise econômica, que contrastou com as estratégias conservadoras dos outros governos anteriores. “No âmbito desse programa, foram contratadas 3,4 milhões e entregues 1,7 milhões de unidades habitacionais, incluindo todas as faixas de renda e todas as modalidades de produção” (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014, p.531).

Segundo (CARDOSO & ARAGÃO, 2013) o Programa MCMV apresenta duas contradições que se articulam: (i) entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia e de combater o déficit habitacional; (ii) o setor privado foi o agente privilegiado na efetivação da produção habitacional, deixando de lado outras formas alternativas como o aluguel social e a autoconstrução. “Genericamente, pode-se entender o Programa MCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor como ao produtor” (CARDOSO & ARAGÃO, 2013).

No modelo de provisão do Programa MCMV o setor privado é basicamente o agente promotor da política habitacional:

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, e restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento (ARANTES & FIX, 2009).

As construtoras executam as obras, definem o projeto e a localização do empreendimento, depois disso, vendem integralmente o que produziram para a CEF, sem risco de inadimplência, dos compradores ou vacância das unidades. Neste modelo, o poder público municipal deixou de ter o controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como de sua morfologia e localização. Dentro deste sistema, num modelo ideal, imagina-se que cabe a esfera municipal o poder de regulação do sistema, no entanto, a pressão por resultados e quantidades faz com que os empreendimentos sejam implantados sem as devidas mediações.

A participação majoritária da iniciativa privada na produção da moradia traz implicações diretas na produção da cidade. Longe de seguir as pautas dos movimentos de reforma urbana que sempre levantaram a bandeira de habitação em áreas centrais, a fim de utilizar a infraestrutura disponível e ocupar os imóveis vazios, no Programa MCMV a decisão locacional está ao encargo das construtoras. Dentro de uma lógica de maximização dos investimentos as construtoras acabam implantando seus empreendimentos em terrenos mais baratos, com menor infraestrutura, transferindo o “custo social”, de transporte, equipamentos públicos infraestrutura aos compradores, que irão pagar pelos lucros dessa operação, repetindo historicamente o processo de espoliação urbana, amplamente discutido por Kowarick (1979). A produção periférica da cidade é um dos pontos amplamente questionados na avaliação do programa. (CARDOSO & ARAGÃO, 2013)

Outro ponto é a falta de articulação entre a política implementada e o Plano Nacional de Habitação que, absorvendo as demandas do FNRU, propunha a necessidade de medidas de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

O Programa MCMV Entidades foi incluído no pacote habitacional como uma pauta dos movimentos sociais, seguindo a ideia do crédito solidário em que os recursos são repassados diretamente para entidade, isto é, para organizações populares, cooperativas e associações. Nesta modalidade a produção da unidade habitacional seguiria modelos autogestionários, onde a

entidade teria maior autonomia, pois decidiria sobre a localização, o projeto e as famílias que seriam contempladas.

No entanto, o Programa MCMV Entidades tem encontrado muitas dificuldades em se efetivar, segundo pesquisa realizada entre 2011 e 2013: “(...) apesar da meta de compor 3% de toda a produção do programa em âmbito nacional, até o final de 2013, tinha contratado menos de 1% de todas as unidades habitacionais do Programa” (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014, p.533). Segundo os autores, uma das principais causas é o preço da terra. O valor dos imóveis subiu abruptamente desde que o governo lançou o programa anunciando que as famílias teriam mais crédito para o compra. “Com o valor do terreno embutido no valor da unidade, vale a velha lógica do terreno mais barato, com dimensões que tornem o empreendimento economicamente viável também pela quantidade de unidades a serem produzidas” (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014, p.540).

Desta forma, em termos da participação no número de unidades construídas e dos recursos investidos, a modalidade Entidades do Programa MCMV tem ficado aquém do previsto.

Nacionalmente, o “Entidades” representa 0,25% dos recursos investidos e 0,83% das unidades habitacionais contratadas no programa MCMV como um todo. Mais que isso, mostra-se menos efetiva que as demais modalidades, pois apenas 0,36% de todas as moradias concluídas e 0,18% das entregues, com todas as legalizações exigidas no programa, foram produzidos pela modalidade. (...) O discurso sobre a inserção de movimentos e entidades populares no programa afirma, frequentemente, que “não tinham opção” se quisessem “participar da festa”, atender a suas bases e realizar uma produção de outra natureza, que se diferenciasse qualitativamente da produção convencional (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014, p.541).

Em Curitiba, a produção do Programa MCMV de 2009 a março de 2013 correspondeu a 11.337 unidades habitacionais sendo que apenas 2855 unidades foram entregues enquanto as demais estavam em andamento ou projeto. A companhia estipulou que até meados de 2013, 1600 novas habitações seriam entregues, correspondendo a 40% da meta proposta (DAL’LIN, 2013), mas não foi possível encontrar informações atualizadas sobre o cumprimento dessa meta.

Não se encontrou disponível uma avaliação geral da produção da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT), apenas alguns dados dispersos em notícias constantes no site oficial indicam haver projetos para 18 mil unidades habitacionais, contando as diversas etapas do Programa MCMV. Segundo Dal’lin (2013), até 2013, cerca de 55% das obras iniciadas ou já concluídas estavam inseridas na faixa 2 do programa, isto é, não fazendo parte da população pertencente ao déficit habitacional que estaria inserida na faixa 1, na faixa de 0 a 3 SM. Esse quadro parece não ter mudado atualmente.

As dificuldades da produção habitacional não são diferentes do cenário nacional, como o preço dos terrenos com alta valorização imobiliária e a conseqüente localização periférica dos empreendimentos. Essa condição periférica cria obrigações adicionais ao poder público no investimento de recursos em infraestrutura urbana.

Segundo entrevista a Ubiraci Rodrigues, presidente da Cohab-CT, os conjuntos habitacionais estão espalhados em várias regiões da cidade, no entanto, “a maior parte dos projetos está concentrada na região sul da cidade, onde estão os bairros Campo do Santana e Tatuquara, que contam com um número maior de áreas disponíveis para a construção de habitação popular. São 12,3 mil moradias divididas em 12 diferentes empreendimentos” (COHAB-CT, 2015). Essa região da cidade possui uma ocupação mais recente e por isso carente em infraestrutura e serviços urbanos, mas é

a região onde são encontrados os menores preços fundiários (DAL'LIN, 2013) o que favorece a ação das empreiteiras e da Cohab-CT. O Programa MCMV não conseguiu se organizar internamente para atender ou chegar à escala das organizações sociais que buscavam o MCMV Entidades nesses bairros. A insatisfação dos atendidos comprova ainda mais que a solução adotada repetiu os erros do passado e não se concretizou como uma política para a baixa renda.

Essa inexpressividade da modalidade Entidades e os demais desafios apontados pelos autores (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014) questionam até que ponto o Programa MCMV tem sido uma política social ou mais um negócio na produção da cidade. Até o momento, o programa foi mais eficiente em promover a indústria da construção civil com a produção de novas unidades habitacionais do que eficaz no combate a expansão urbana horizontal periférica, na regulação do mercado de terras e no combate aos vazios urbanos. Parece haver um deslocamento nos princípios inicialmente propostos e um deslizamento em sua forma de implementação (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014).

Apesar do grande esforço e subsídio do governo federal nos programas habitacionais, a prática de implementação do programa ainda se apresenta bastante controversa.

Esta dissociação entre o subsistema de mercado e o subsistema de habitação de interesse social, é parte expressa e constituinte da Política Nacional de Habitação e compõe também as diretrizes do PlanHab (Plano Nacional de Habitação) iniciado em agosto de 2007 como parte da Política Nacional de Habitação. O FNRU, integrou o processo participativo de elaboração do PlanHab, reivindicando especialmente o enfrentamento do déficit habitacional. Segundo as informações do Ministério das Cidades, o "PlanHab [...] orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país [...] propondo novos arranjos institucionais de forma a articular as fontes de recursos públicos" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, s/d.). A proposta recebeu apoio do FNRU e foi aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades. A tese que sustenta essa dissociação é a de que a ausência do financiamento especificamente voltado para classe média drenaria parte dos recursos destinados à habitação de interesse social para este segmento. Portanto, caberia promover mecanismos que permitissem ao mercado atender ao déficit habitacional da classe média, orientando a produção pública para habitação popular.

Contudo, somados os recursos do FGTS, SBPE e do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo Governo Federal logo após a conclusão do PlanHab e incorporando parcialmente alguns de seus elementos, a proporção dos recursos destinados ao subsistema de mercado e ao subsistema de habitação de interesse social é largamente favorável ao primeiro.

O principal aspecto contraditório desta orientação é que a promoção habitacional privada, na medida em que segue a lógica da mercantilização da moradia, reforça exatamente o processo de especulação imobiliária e faz com que uma parcela significativa dos recursos seja drenada para aumentar a renda da terra, ou seja, capital improdutivo. Além disso, exclui a população com renda inferior a 3 salários mínimos que não acessa a moradia mercantilizada. Como afirmam Arantes e Fix (2010) o

"nó da terra" permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas. Não há nada no pacote, por exemplo, que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. [...] Não há dúvida

que o pacote irá estimular o crescimento do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos (ARANTES & FIX, 2010).

Para viabilizar os empreendimentos segundo a lógica da maximização dos resultados as empreiteiras privadas precisam reduzir o custo da produção, tendo em vista que o valor teto do “produto” está definido a priori pelo programa. Na composição dos custos, reduzir a parcela relativa à terra, significa procurar aqueles locais mais distantes dos serviços essenciais e do trabalho, menos dotados de infraestrutura e com a maior possibilidade de fracionamento segundo a legislação urbana.

Assim, ainda que o Ministério das Cidades e as organizações e movimentos sociais que compõem o FNUR tenham investido esforços na disseminação da regulação do uso do solo segundo princípios de cumprimento da função social da propriedade e da gestão democrática por meio das campanhas pelos planos diretores participativos⁴⁹, é a mobilização de aproximadamente R\$ 200 bilhões de reais voltados à produção mercantil da moradia que será determinante na produção das cidades brasileiras.

Neste sentido, ponderaram Arantes e Fix:

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o "Minha Casa, Minha Vida" não o formula a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um "problema nacional" de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário (ARANTES & FIX, 2010).

As manifestações que serão analisadas nas notícias a seguir possuem um claro objetivo de agilizar os processos, solicitar legalidade nas ações, ampliar o leque de possibilidades de gerenciamento, incluir formas alternativas de implementação, historicamente já testadas pelos movimentos sociais e autoproduzidas pela população mais pobre.

ANÁLISE DOS PROTESTOS POR MORADIA EM CURITIBA

A análise dos casos de protesto por moradia que será apresentada a seguir tem como suporte o projeto de pesquisa “Observatório de Conflitos Urbanos de Curitiba”, integrante da Rede de Observatório de Conflitos Urbanos⁵⁰, que, além de identificar os conflitos, procura compreender quais são seus desdobramentos e as transformações que produzem na cidade e na política urbana. Os conflitos urbanos, objeto de análise, são definidos como “confrontos expressos por manifestações públicas coletivas que têm a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações” ou “todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbana, que oponha pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais e que se manifestem no espaço público” (VAINER, ACSELRAD & CÂMARA, 2009).

⁴⁹ O FNUR participou ativamente da campanha pelos Planos Diretores Participativos, convocada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, buscando consolidar na esfera local os princípios da Gestão Democrática e da Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana via regulação do uso do solo e regulamentação de instrumentos de intervenção no mercado de terras e de garantia da posse segura da moradia.

⁵⁰ “Observatório de Conflitos Urbanos do Rio de Janeiro”, desenvolvido pelo Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN) vinculado Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade do Rio de Janeiro

O levantamento de dados dos conflitos é feito a partir das mídias eletrônicas disponíveis, como jornais de grande ou média circulação, além de blogs, televisão e rádio. São consideradas as manifestações que ocorrem na cidade de Curitiba e nos treze municípios que compõem Municípios que compõem o Núcleo Urbano Central (NUC) da Região Metropolitana. Para sistematização das informações foi desenvolvida uma plataforma de registro denominada MapCon, que constitui um banco de dados relacional, permitindo o registro das manifestações e seus múltiplos objetos, agentes envolvidos, repertórios de ação utilizados, locais de origem e manifestação, desdobramentos e conflitos associados.

O banco de dados do Observatório de Conflitos Urbanos de Curitiba está estruturado de maneira a permitir a classificação dos protestos em termos dos agentes envolvidos, dos locais de protesto e de origem do conflito, do objeto reivindicado e da forma de manifestação. Até o momento, possui 234 protestos catalogados, dos quais 38 referem-se a questão da moradia. Os resultados preliminares da pesquisa já permitem apontar a predominância de alguns objetos (Transporte, trânsito e circulação, 38,3%; Moradia, 16,2%, Segurança Pública, 14,4%, Água, esgoto e drenagem, 8,1%) que contribuem, inclusive, para demonstrar a divergência entre a realidade e a concepção imagética da “Curitiba Cidade Modelo” (SÁNCHEZ, 1993; ALBUQUERQUE, 2007; SILVA, 2012), que é ideologicamente cristalizada ao longo do processo de produção e planejamento do espaço.

A partir da leitura das notícias dos conflitos relacionados à moradia, os objetos primeiramente foram separados, tal como definido pelos atores e posteriormente foram categorizados. Desta forma, foram encontradas 8 categorias de objetos dos conflitos, como demonstrados abaixo.

Figura 1: Objetos dos Conflitos



Fonte: os autores, 2016.

Cumprir destacar que um conflito pode conter mais de um objeto. No processo de tabulação dos dados, dois grandes temas se destacaram enquanto objeto dos conflitos analisados: a questão fundiária (Remoção/Reintegração de Posse; Regularização Fundiária; Garantia da função social da propriedade) e a produção de moradia (Juros Imobiliários; Aluguel Social; Produção de Moradia Popular; Atraso nas entregas do MCMV). A maior parte dos reclamantes alerta inconsistência da política habitacional, exigindo sua agilidade, finalização das etapas de obra, reclamando contra a

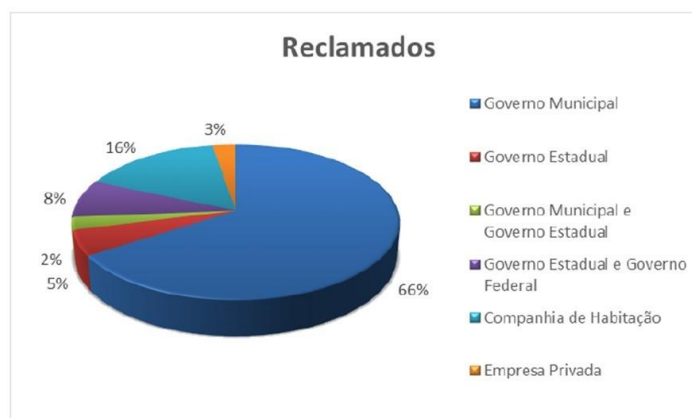
dificuldade de acesso aos programas governamentais ou mesmo promessas não cumpridas. E 29% dos protestos pesquisados envolvem ações de remoção, postura amplamente criticada pelos movimentos sociais devido à insegurança da posse e a falta de alternativa habitacional.

Realizada uma análise quantitativa dos protestos por moradia pesquisados se verifica que aproximadamente 50% deles são conflitos judicializados, isto é, que em algum momento passaram pela esfera do judiciário, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, por meio de Ação Civil Pública, inquérito civil ou ação judicial. Conforme pode ser visto na Figura 2, entre os agentes que são reclamados por ações correlatas à habitação, verifica-se que quase na totalidade dos conflitos (97%) a parte reclamada é o Estado, onde se destaca o poder público municipal, em especial a Cohab-CT e a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar). Este contexto é prova concreta da ineficácia da política habitacional adotada no município, ou, ainda, da adoção de políticas de produção da cidade para usuários solváveis, ou seja, priorizando os interesses do capital em detrimento do bem estar social. (VAINER, 2011; FIX, 2009; SÁNCHEZ, 2001)

Em vias de se contrapor a esta situação de forma mais efetiva, as pautas relacionadas à questão habitacional são organizadas e fazem parte da estruturação de novos grupos ou coletivos políticos como a Aliança pela Legalização das Moradias (ALM), formado por representantes de diversos bairros e associações de moradores. Este grupo promoveu atos públicos a partir de junho de 2015 para pressionar o município com a pauta da regularização fundiária e das edificações. As principais pautas do movimento têm sido o questionamento sobre a política de realocação das famílias empreendida pela Cohab-CT e os custos associados à regularização fundiária pela via da compra dos imóveis ocupados, inviabilizando a própria permanência das famílias no local que ajudaram a construir e que moram há anos.

Esse processo organizacional é visível ao se verificar as estatísticas dos protestos mapeados, onde em 49% dos casos os reclamantes estão organizados em movimentos sociais, tendo como principais o Movimento Popular por Moradia (MPM), o MNLM, a União e a ALM. Em 43% dos casos os manifestantes são moradores e vizinhos que se organizam para protestar contra alguma irregularidade ou direito social. Apesar desse panorama, apresentado na Figura 3, é preciso ressaltar que as notícias utilizadas como fonte de pesquisa nem sempre caracterizam precisamente os agentes. Foram realizadas inferências a partir da localização, do objeto e da forma de manifestação, quando os protestos evidenciaram estar relacionados ao mesmo conflito, mas ainda assim, em outros casos, a pesquisa ficou limitada a informações reportadas pelos veículos de comunicação.

Figura 2: Reclamados nos Conflitos



Fonte: Os autores, 2016.

Figura 3: Reclamantes nos Conflitos



Fonte: Os autores, 2016.

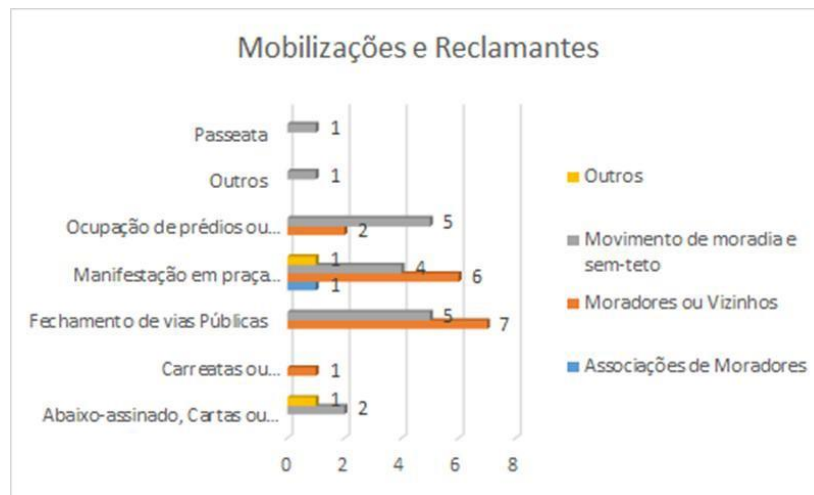
No que se refere ao repertório das manifestações, em grande maioria se destaca a utilização do espaço público para reivindicação das pautas dos agentes reclamantes. Também se observou maior diversificação entre as formas de manifestação dos Movimentos de Moradia e Sem-Teto que realizaram desde ações de ocupação de prédios ou terrenos até audiências com representantes de governo ou divulgação de cartas e manifestos. No entanto, também é importante destacar que a ocupação de prédios e terrenos é uma das formas mais utilizadas por Movimentos de Moradia e Sem-Teto, especialmente quando se compara com os repertórios mais utilizados por outras categorias de agentes, como se observa na Figura 5.

Figura 4: Manifestações dos Conflitos



Fonte: Os autoes, 2016.

Figura 5: Forma de Manifestação dos Conflitos por Categoria de Agente Mobilizado

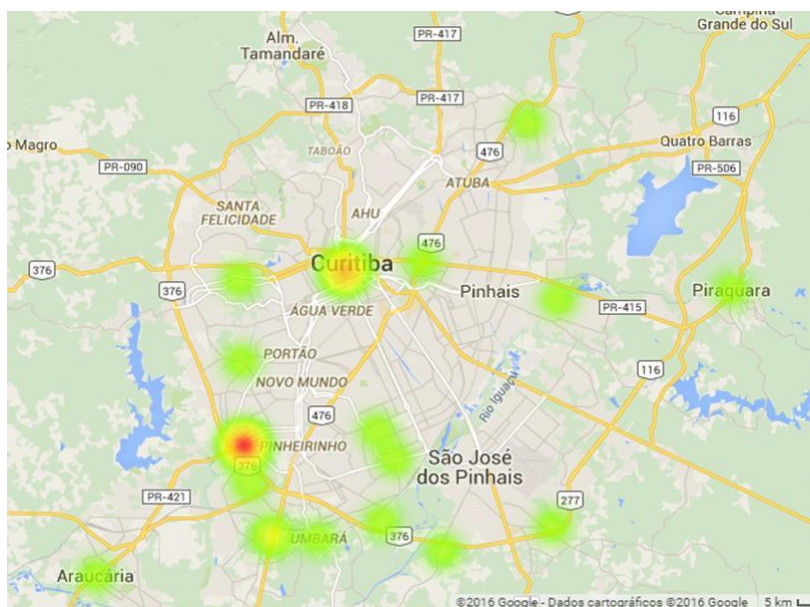


Fonte: Os autores, 2016.

Quanto à localização, 65% dos protestos ocorreram em Curitiba e 35% deles na RMC. No entanto, todos estão localizados em bairros periféricos. Na figura 6, é possível observar essa periferização quanto a origem das manifestações, que ocorrem especialmente na porção sul da Região Metropolitana, caracterizada por, também, concentrar parte importante dos espaços informais de moradia (SILVA, 2014) e, concomitantemente, por ser ocupada homoganeamente pelos setores populares operários⁶¹¹. Em Curitiba, a excepcionalidade das ocupações de prédios abandonados nas áreas centrais, fenômeno mais comum em outras grandes metrópoles brasileiras, também ajuda a explicar essa distribuição espacial. Vale ressaltar que, embora a origem do conflito tenha lugar, majoritariamente, na periferia, as manifestações têm seu lugar de maior expressão no centro da metrópole, onde alcançam maior visibilidade.

Figura 6: Origem dos Conflitos

¹¹ Conforme Tipologia Socioespacial (Deschamps, 2014, p. 195).



Fonte: Os autores, 2016.

Para responder à questão central deste artigo (o que expressam atualmente o aumento das manifestações em torno do objeto moradia), partiu-se para uma análise qualitativa, dividindo-se os protestos em dois grandes grupos que contemplam basicamente diferenças da temporalidade, o número de manifestações, a forma de organização coletiva e o objeto propriamente dito. Os dois grupos foram divididos em: (i) Protestos pontuais onde as reivindicações estão diretamente relacionadas com as intervenções do Estado ou obras em execução; (ii) Protestos insurgentes que questionam os princípios, o caráter, a forma de organização das políticas, reivindicando, em alguns casos, mudanças mais significativas na postura do Estado.

OS PROTESTOS CONTRA A AÇÃO GOVERNAMENTAL

Os protestos catalogados nesta seção dizem respeito a reclamações exclusivamente contra entidades promotoras das políticas habitacionais ou envolvidas, neste caso, as Prefeituras Municipais, a COHAB-CT e a COHAPAR para a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) ou mesmo as empreiteiras particulares.

Nos protestos aparecem diferentes situações como: (i) conjuntos habitacionais com obras finalizadas, mas não entregues, como ocorreu com o Conjunto Moradias Cerâmica, em Curitiba; (ii) atraso na entrega de conjuntos habitacionais por empreiteira privada no faixa 2 do MCMV; (iii) projetos ou obras em andamento que não correspondem aos interesses dos moradores, como o PAC Guarituba; (iv) renegociação de dívidas ou contratos considerados abusivos; (v) solicitação de melhorias na infraestrutura urbana; (vi) problemas construtivos e de acabamento nos apartamentos entregues pelas construtoras; (vii) notificações de demolição pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) para adaptação da lei de zoneamento; (viii) ocupações irregulares que aguardam solução habitacional e regularização da Cohab-CT ou Cohapar.

A grande maioria dos protestos diz respeito a desacordos em torno das ações implementadas pelas próprias políticas públicas. De modo geral as ações do Programa MCMV, desde a liberação dos recursos até a entrega dos apartamentos aos moradores, têm um prazo contratual de 24 meses, no entanto, em muitos casos, tem demorado mais que isso, gerando protestos dos mutuários. Os protestos cobram agilidade nas ações e entregas dos órgãos públicos ou privados, a

solução dos problemas construtivos ou de infraestrutura, coerência das prestações com os salários, mudanças nos projetos para adequar as especificidades locais. Nestes casos, os protestos funcionam como formas de pressionar o poder público, conseguir uma “audiência” de forma mais rápida e se sentir “ouvido”. São protestos mais pontuais em torno de questões específicas, envolvem grupos de moradores e os diretamente afetados pelo problema. Atenuando ou resolvendo o embate a manifestação tende a rapidamente a se dissolver.

A variedade de situações mostra a complexidade no tratamento da questão e a dificuldade de avançar em políticas adequadas a realidade municipal e a necessidade da população com recursos e programas abrangentes a nível federal.

OS PROTESTOS NA REGIÃO DA CIDADE INDUSTRIAL DE CURITIBA: MEDIAÇÃO POLÍTICA E AÇÃO EM REDE

Outro conjunto de protestos diz respeito a mobilizações que são recorrentes ao longo do tempo. Destaca-se o caso da área denominada Sabará, no bairro CIC, que pela sua continuidade, pelo número de manifestações consecutivas e pelos vínculos estabelecidos, expressa um único conflito urbano de longo termo, aglutinando diversos protestos. No período compreendido entre os anos de 2012 e 2015, identificou-se o acionamento de diferentes repertórios de ação coletiva, incluindo articulações com outras organizações ou redes de atores, criando um campo de protesto múltiplo e flexível, ampliando a própria pauta da moradia.

A Cidade Industrial de Curitiba (CIC) é a regional que tem o maior número de ocupações irregulares da cidade, cerca de 23,7% do total da Curitiba, segundo dados do Ippuc (ANÍBAL, 2013). Desde 2012, muitos protestos ocorrem no Bolsão Sabará, reivindicando pautas relacionadas ao direito à moradia. Os representantes da Vila Harmonia, ocupação Nova Primavera, 29 de março, Associação de Moradores Nova Conquista e Nova Esperança, tem se organizado na Frente Resistência Urbana e na ALM, para coletivamente reivindicar ações de regularização fundiária e melhorias para o bairro. (PERES, 2012).

Segundo lideranças do MPM, um dos terrenos pertence à empresa privada de construção civil e os protestos foram realizados para exigir a regularização fundiária da área. Como as reivindicações não foram atendidas, em 2013, novos protestos foram organizados com aproximadamente 800 pessoas que interditaram a BR 376 (Contorno Sul), um importante trecho que faz a conexão do interior do Estado com o sul dos país, causando quilômetros de congestionamentos. Em 2014 novas manifestações foram realizadas, nesta ocasião contra a copa: “Copa sem povo, tô na rua de novo” (GAZETA DO POVO, 09/05/2014; DIONÍSIO, 2014). Segundo a Cohab, o que está atrasando o processo de regularização é a documentação jurídica da área necessária para a desapropriação, em que a propriedade ainda consta no nome da empresa Curitiba S/A, desde a época que foi criada a CIC.

Outra área que recebe ameaças de remoção é Ocupação Tiradentes, também localizada no bolsão Sabará no CIC, onde moram atualmente cerca de 700 famílias, organizados no MPM, em um antigo aterro sanitário particular. Devido a essa ameaça, em julho de 2015, seus moradores realizaram protestos contra a empresa Essencis Soluções Ambientais S/A, que diz ter alugado o terreno da massa falida e pretendia usar o terreno como aterro sanitário.

Para o encaminhamento da regularização da ocupação Tiradentes há divergências nas opiniões sobre o futuro da área entre o Estado e a Prefeitura Municipal. O MPM, entretanto, conseguiu

suspender a licença prévia do aterro, depois que o Tribunal de Justiça considerou o contrato de sublocação entre a massa falida e a Essencis nulo, pois teria sido firmado após abertura de processo de falência sem anuência legal. O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) suspendeu a licença prévia concedida à empresa Essencis após a decisão judicial que anulou o contrato de sublocação. Além disso, o órgão informou que a licença prévia já havia vencido em janeiro deste ano. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba (SMMA) informou que, de acordo com a análise feita pelos seus fiscais, não haveria problema no prosseguimento das atividades do aterro sanitário, pois não causariam nenhum impacto negativo ao meio ambiente, mas também suspendeu a concessão da licença devido à decisão judicial. O presidente da Cohab-CT considera a área da ocupação Tiradentes um local de risco, portanto imprópria para ocupação e implantação de qualquer projeto de moradia (RIBEIRO, 2015).

Ainda em julho de 2015, o MPM fechou novamente o Contorno Sul, com queima de pneus, formando novas filas quilométricas de carros, para cobrar uma posição da Cohab-CT e da Prefeitura de Curitiba com relação a expansão de um aterro sanitário na região. Lideranças do MPM defendem que o aterro avança sobre área de proteção ambiental no Rio Barigui e traz riscos a população. Nessa manifestação, também foi reivindicado o aluguel social, que posteriormente foi sancionado pelo Prefeito de Curitiba. Os manifestantes também demandaram a continuidade das negociações em relação à venda do terreno das Ocupações 29 de Março e Tiradentes (RIBEIRO, 2015).

Os frequentes protestos, usando como repertório de ação o fechamento de importantes rodovias, conferiram visibilidade aos movimentos e às suas reivindicações, além de produzirem efeitos simbólicos relacionados a essa visibilidade para o próprio movimento e para a sociedade civil. Além disso, a articulação do MPM com outros movimentos sociais, associações de moradores, ONGs, moradores de ocupação, mostra uma organicidade estratégica para determinados fins.

Como analisado acima, o conflito por moradia não emprega apenas a ocupação como prática de luta e conquista de direitos: fechamento de via pública, queima de pneus, passeatas, participação em audiências, manifestos escritos (físicos ou virtuais) são hoje parte do repertório de luta que acompanham os movimentos sejam com pressão na aprovação de projetos de lei na câmara dos Vereadores, seja na disputa pela inserção de princípios antes não contemplados no Plano Diretor Municipal (SENKOVSKI, 2014).

As disputas ocorrem em diferentes âmbitos, seja por terra, pelo local de moradia, pela postura ideológica da política pública, pelos espaços de participação e pela forma como as políticas públicas são conduzidas, podendo gerar desdobramentos como a aprovação de leis, planos e ações, que venham a oferecer novas estruturas de oportunidade, novos protestos e possibilidades para os coletivos organizados.

Segundo Gusso e Polli (2013, p. 8) “(...) a reforma urbana, o direito à cidade e a luta pela garantia de direitos constitucionais tornam-se bandeiras aglutinadoras dessas ações coletivas (...)”, tendo como características uma organização local, articulados em fóruns e participando de mobilizações na esfera pública, que congregam diferentes pautas de reivindicações e disputam espaço na concepção e na tomada de decisão das políticas públicas.

Recentemente esse mesmo grupo organizado participou das discussões para a revisão do Plano Diretor de Curitiba procurando verificar como essa lei poderia interferir nos interesses das associações de moradores envolvidas. Com isso, as ações são permanentes e, mais do que resolver problemas pontuais, esses coletivos disputam o espaço de participação e a concepção da política pública.

OS CONFLITOS POR MORADIA E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

A análise dos protestos por moradia registrados em Curitiba e nos municípios do aglomerado metropolitano durante o período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, se não são suficientes para confirmar a hipótese apresentada no início do artigo, de que os conflitos são a expressão do não atendimento das demandas da população que concentra o déficit habitacional em função do modelo empresarial/mercantil que orienta os programas habitacionais, seguramente não permite rejeitá-la. Foram identificadas diversas manifestações que se relacionavam com o próprio cumprimento de aspectos dos contratos do Programa MCMV, como prazos, juros e valores de prestações assim como a qualidade da obra. No entanto, houve também protestos que questionavam a natureza do Programa ou a distribuição dos recursos no contexto da luta específica por moradia de grupos ou movimentos sociais.

Se é possível afirmar que o Programa MCMV levou novamente a questão habitacional à escala nacional, pelo volume de recursos empreendidos e pela abrangência do atendimento, a análise também autoriza dizer que foram poucos os avanços em termos de concepção, de mecanismos e de instituições na implementação da política habitacional. Orientada por uma concepção desenvolvimentista, atende aos interesses de financiamento da atividade econômica na construção civil e às urgências de um período de crise, repetindo os mesmos erros amplamente discutidos na época do BNH. Mas além disso, a crítica que se tornou recorrente nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil (SINGER, 2010; KOWARICK, 1979) apontando a relação entre os mecanismos de produção de terras urbanas e a espoliação dos segmentos populares ou da classe trabalhadora é significativamente encorpada com a análise de novas características desse processo, especialmente associadas à financeirização do setor imobiliário, e suas consequências para a produção do espaço. Para os segmentos populares, os efeitos seguem similares: em face da hegemonização dos interesses pela reprodução do capital, se reforçam os mecanismos de segregação socioespacial. A luta por moradia adquire, neste contexto, um caráter de “luta anticapitalista” (HARVEY, 2014), incidindo não apenas sobre o que Harvey (1982) havia caracterizado, em outro momento, como luta pelo consumo ou pelo valor de uso da cidade, mas também sobre a própria produção da cidade. Assim, a demanda pela gestão dos empreendimentos habitacionais, associada ao questionamento sobre a função social da propriedade, são partes constituintes de alguns protestos analisados.

O Programa MCMV Entidades, apesar de sua baixa expressividade, ensaiou alguns passos para modelos compartilhados e mais diretos de financiamento a entidades da sociedade civil, sem a presença dos “intermediários”. O conflito analisado na região do CIC em Curitiba vem constantemente reivindicando formas de participar desta modalidade por considerá-la a vertente que expressa alguma autonomia se comparado com o restante do Programa MCMV. No entanto, também não conseguiu atingir a massa da população devido aos gargalos existentes em sua implementação. As relações de força existentes transformaram os movimentos sociais em operadores do Programa (RIZEK, AMORE & CAMARGO, 2014).

Além das manifestações diretamente orientadas para a aquisição da moradia e daquelas que defendem outros modelos de produção, é mister reconhecer que as manifestações também carregam uma reivindicação por reconhecimento, no sentido da incorporação dos agentes nos processos decisórios. Em outras palavras, as reivindicações são, ao mesmo tempo, formas de autoafirmação da condição de interlocutor na formulação e implementação da política. Por isso, talvez os protestos evidenciem a necessidade de um rearranjo nas formas de gestão da política, a criação de modelos alternativos, autogestionários e desburocratizados. Ou talvez as manifestações

venham a reforçar para além da questão habitacional, uma vontade de participar da gestão que está relacionado mais ao amadurecimento e aos sentidos da democracia no Brasil. Experiências de cooperativismo habitacional já se desenvolveram em vários países, como por exemplo, no Uruguai com experiências inovadoras em termos de organização social, associativismo, soluções arquitetônicas e urbanísticas adequadas ao contexto urbano e com custos acessíveis.

Vale ressaltar que, neste quadro de negação do direito à moradia, os movimentos sociais, constituem-se um dos principais atores coletivos na reivindicação e luta por direitos. A diversificação das pautas, que envolvem produção habitacional, aluguel social, regularização fundiária, associada a diversificação das formas de manifestação, que decorre desde a incidência direta no espaço do conflito (no caso das ocupações), como também através de instancias institucionais, podem indicar a maior capacidade de: (i) definição dos interesses objetivos específicos dos agentes (ii) leitura da realidade, identificação e análise das dificuldades, oportunidades, riscos e estratégias de ação política e (iii) mobilização para ação. Esses aspectos são centrais nas relações de poder (FARIA, 2004) e devem ser exploradas em futuros estudos que procurem aprofundar a compreensão sobre a atuação dos movimentos por moradia em Curitiba.

A constatação de que as instancias do governo são os principais agentes reclamados, indicam que a moradia é percebida como direito social e obrigação do Estado, apesar da sistemática limitação em termos de programas e políticas públicas no atendimento das camadas populares para o provimento de novas unidades habitacionais. O questionamento da apropriação da terra, é, também, um dos aspectos centrais. A reivindicação da produção pública de habitação e da regularização fundiária remetem para a esfera do Estado as lutas por moradia que, constituintes das relações de reprodução biológica e da força de trabalho, se estabelecem a partir de uma importante mediação nas relações sociais de produção. A moradia, atualmente produzida pela autoconstrução e espoliação do trabalhador, é reivindicada como uma espécie de “salário social”, financiado pelo fundo público. Futuras investigações sobre a compreensão dos movimentos sociais em relação à mediação estabelecida, pode elucidar aspectos importantes das formas de organização e expressão da conflitualidade.

No caso brasileiro, apesar do Plano Nacional de Habitação já ter amadurecido uma série de questões, como a incorporação das dimensões urbanística (de pensar a relação com a cidade), ambiental e de qualidade de projeto para se alçar plenamente o “direito à cidade”, a experiência mostra que os operadores do Programa MCMV não absorveram esse debate. Talvez o gargalo se concentre justamente na necessidade do rearranjo das relações de força e poder na concepção das políticas e por isso os protestos são uma chave importante deste processo, no modo de implementação das políticas.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Aline Figueiredo de (2007). "A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade-modelo". Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).
- Aníbal, Felipe (2013). "Um em cada dez curitibanos vive em ocupações irregulares". Gazeta do Povo, Caderno Vida e Cidadania. 05/07/2013.
- Arantes, Pedro Fiori; Fix, Mariana. (2009) "Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana". Correio da Cidadania, 30 de Julho. Acesso em 30/09/2014 em: http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171.
- Azevedo, Sergio de (1988). "Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH". Revista Administração Pública, outubro/ dezembro, Rio de Janeiro, Volume 22 (4), p. 107-119.
- Brasil (2009). Diário Oficial da União. "Instrução Normativa nº 33", de 9 de julho de 2009, publicada em 10 de julho de 2009, seção 1. Brasília: DOU.
- Cardoso, Adauto Lucio; Aragão, Thêmis Amorim. (2013) Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. Em: Cardoso, Adauto Lucio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. v.1. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Cohab-CT (2015). "Programa habitacional tem 18 mil moradias para serem contratadas". Disponível em: <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=995>.). 25/06/2015. Acessado em 18/12/2015.
- Dal'lin, Vivian Cristine Costa (2013). "Produção de habitação de interesse social em Curitiba pelo Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2012". Monografia apresentada ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná.
- Deschamps, Marley V. (2014). Região Metropolitana de Curitiba: estrutura social e organização social do território. Em: Firkowski, O. L. C. F., Moura, R. (orgs.) Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- Dionísio, Bibiana (2014). "Moradores protestam e bloqueiam totalmente a BR-376 em Curitiba". G1 Notícias, Paraná- RPC. 07/06/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/06/moradores-protestam-e-bloqueiam-totalmente-br-376-em-curitiba.html>. Acesso em 08 ago. 2015.
- Faria, José Henrique (2004). Economia Política do Poder. Curitiba: Juruá, 2004.
- Gazeta do Povo (2014). "Copa sem povo, tô na rua de novo". Curitiba. Publicado em 09/05/2014.