



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

NOVAS FORMAS DE ACESSO À MORADIA: A PRODUÇÃO SOCIAL DO HABITAT E OS
MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Anna Karina Borges de Alencar (UFPE) - anna_alencar@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Desenvolvimento Urbano na UFPE, Bolsista do CNPq e Pesquisadora no Observatório de Políticas Públicas e Práticas Sócioambientais de Pernambuco.

Werther Lima Ferraz de Sá (UFPE) - wertherferraz@gmail.com

Arquiteto e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE. Consultor em Projetos Habitacionais de Interesse Social

Novas Formas de Acesso à Moradia: a Produção Social do Habitat e os Movimentos Sociais Urbanos da Região Metropolitana do Recife

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar e discutir as estratégias tomadas pelos movimentos sociais urbanos de luta por moradia na Região Metropolitana do Recife – RM Recife, durante a década de 2000, em defesa da população ainda excluída do mercado imobiliário e dos programas habitacionais tradicionais. Estes movimentos vêm gradativamente adotando novas formas de acesso à moradia, chamada de Produção Social do Habitat¹. Acreditando na força do coletivo para a conquista dos direitos, indicada por Gohn (2005), na sua abordagem sobre a transformação de atores sociais em sujeitos políticos, buscaremos identificar o alcance destes movimentos, apontando alguns progressos e entraves relacionados com suas ações protagônicas de participação em diferentes níveis dos espaços institucionais, e também como estes tem se relacionado com os outros entes da sociedade civil na luta por moradia. Nossa análise se dará em torno de três elementos referenciais: uma abordagem sobre os conceitos de Produção Social do Habitat para entender a nova proposta dos movimentos; um breve histórico dos movimentos sociais na RM Recife enfatizando seu processo de formação; e por último, como eles vêm atuando para alcançar o acesso à moradia no período mais recente.

Introdução

O quadro de forte desigualdade de renda, de exclusão social e territorial existente nas cidades brasileiras ao longo de décadas têm sido uma força motivadora para a população de baixa renda, historicamente excluída dos investimentos públicos, participar de mobilizações organizadas e de movimentos sociais urbanos de caráter reivindicatórios, com o anseio de se inserirem na gestão destas políticas públicas. A luta por moradia tem sido então uma das expressões mais significativas dos movimentos sociais nas metrópoles brasileiras, e é importante destacar que esta luta tem buscado ir além da produção de habitações populares, busca-se defender o próprio direito à cidade.

Podemos afirmar que no Brasil, os movimentos sociais urbanos têm protagonizado uma histórica resistência às políticas habitacionais centralizadoras, autoritárias, clientelistas e/ou neoliberais. A própria criação do Ministério e do Conselho das Cidades (2003) podem ser atribuídas como conquistas dos movimentos sociais nesta década, quando houve uma intensificação da participação social na gestão das políticas públicas, iniciada desde a Constituinte de 1988. Para ilustrar o incremento de incidência dos movimentos sociais sobre a política habitacional, apontamos aqui alguns marcos recentes das mudanças nesta política.

Após a promulgação da nova constituição, no início da década de 1990, os movimentos de luta por moradia apresentaram a proposta do projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular com o apoio do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. Dentre as novidades desta proposta estavam: reconhecer as associações e cooperativas como entidades promotoras da habitação; instituir um conselho deliberativo para gerir o fundo público de habitação; descentralizar os recursos, e principalmente, permitir a participação da população (organizada) em todas as etapas do processo de produção habitacional. Esta proposta foi consolidada no PL 2.710, que tramitou ao longo de anos no congresso nacional, e foi finalmente aprovada em 2005 com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, através da Lei 11.124/05, a partir do qual foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHISⁱⁱ.

Mesmo antes da instituição do SNHIS, o Ministério das Cidades (criado no início do Governo Lula) havia iniciado em 2004 o Programa Crédito Solidárioⁱⁱⁱ, destinado à produção de moradias de interesse social através de cooperativas e associações de fins habitacionais. Ainda no ano de 2004 havia sido aprovada também a Resolução 460 – Operações Coletivas^{iv}, pelo Conselho Curador do FGTS, que possibilitou a concessão de subsídios habitacionais com recursos deste fundo, resultando na ampliação do atendimento à população de baixa renda.

Posteriormente, em 2008, no âmbito do novo sistema de gestão dos recursos habitacionais, o SNHIS, foi aprovado no conselho Gestor do FNHIS o Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, através do qual os movimentos também podem acessar diretamente os recursos públicos e, de forma organizada, assumir a gestão do processo de produção de habitações de interesse social.

E finalmente, no âmbito do Programa de Governo Minha Casa Minha Vida que recebeu forte atenção da mídia e recursos públicos em 2009, foi criado o Programa Habitacional Popular Entidades^v, voltado também para produção de habitação de interesse social por autogestão. Todos estes programas podem ser interpretados como respostas às pressões realizadas pelos movimentos de moradia e trazem como fundamento central a autogestão, onde os próprios beneficiários devem ser os protagonistas do processo de produção de suas moradias, financiadas com recursos de gestão pública.

Diante desse contexto da política nacional de habitação, aparentemente favorável, procuramos neste trabalho identificar as associações e cooperativas organizadas e articuladas em torno dos movimentos de moradia atuantes na RM do Recife, analisando as suas formas de atuação e estratégias de luta praticadas nesta última década, em ações que vem desenvolvendo, algumas em fase inicial, outras concluídas ou em fase de conclusão. Desta forma, buscamos avaliar os níveis de protagonismo na implementação desta política de habitação, sobretudo nos programas relacionados com Produção Social do Habitat.

Novas Formas de Organização – Produção Social do Habitat: Autogestão, Protagonismo Popular e Capital Social

Para iniciar uma análise de ações que almejam realizar processos de Produção Social do Habitat, ressaltamos que se trata de um conceito que vem sendo amplamente fomentado em toda América Latina e já é defendido em diversas leis e manifestos relacionados à habitação, inclusive na Carta Mundial do Direito à Cidade. Para tanto trazemos inicialmente a conceituação de Flores sobre o tema.

“Promoção e Gestão Social do Habitat são processos complexos de auto-organização, construídos a partir de movimentos e interações coletivas de populações urbanas que geram projetos e ações enfocadas a fazer efetivos seus direitos à moradia e à cidade. O elemento chave deste processo é a luta organizada pela terra, a casa e os serviços básicos. Seu resultado mais visível são os conjuntos habitacionais e bairros populares produzidos e coordenados diretamente pelas organizações e grupos sociais que os habitam” (FLORES, 2004, p.9).

No conceito de PSH não há uma uniformidade nos diferentes processos de produção de moradias, desenvolvido por diferentes grupos. Sua gestão implica em manejar de forma integrada os processos políticos, construtivos, culturais e de convivência em cada grupo e com outros atores externos relevantes. A idéia principal é iniciar um processo de desenvolvimento local baseado na conquista de uma moradia digna, mas para que este desenvolvimento aconteça de fato é necessário haver adesão, participação e apropriação efetiva da população alvo desse desenvolvimento. É interessante trazer aqui para o debate o texto de Soler, sobre o tema da participação.

“A participação não é vista somente como uma forma de integração de uma população que está fora do desenvolvimento para que venha a participar dele, mas principalmente, como um processo de tomada de consciência enquanto cidadão, pobre, carente e excluído que, a partir de então, começa a compreender que deve ele próprio tomar a decisão de intervir e participar da questão pública” (SOLER, 1996, P.26).

Para compreendermos como funcionaria plenamente a PSH e a nova proposta dos movimentos de luta por moradia, faz-se necessário que entendamos também o significado de outros três conceitos que nela se inserem: autogestão, protagonismo e capital social. Inspirados no conceito que Bonduki (1992) traz, podemos afirmar que a **autogestão** implica na criação de uma opção de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que agrupa os participantes, a qual gerencia todo o processo de construção. A autogestão tem sido uma das bandeiras centrais da luta nacional, na qual os movimentos reivindicam a condução e a gestão dos processos de promoção habitacional pelas próprias comunidades beneficiárias dos projetos. Trata-se de um processo politizador que além de construir a casa, se propõe a fortalecer ou até mesmo formar o senso de cidadania na pessoa que nela vai morar, além de buscar fortalecer os laços comunitários para viabilizar as novas lutas, necessárias para garantir a conquista de outros elementos de direito a cidade e a cidadania.

No mesmo sentido, entendemos que o **protagonismo** é o acontecimento onde o indivíduo ou um grupo se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino. Ao se reconhecerem como atores sociais, através de um processo de empoderamento, transformam suas relações com a sociedade civil, o mercado e o estado. O protagonismo social é um método de colaboração horizontal, que busca sair da cultura clientelista, e permite a aprendizagem na busca do consenso e, conseqüentemente, o treinamento de tolerância entre diferentes indivíduos e a saída do individualismo para a solidariedade e espírito de grupo.

Na concepção da PSH a prática de participação implica no envolvimento protagônico da população ao longo de todo o processo de produção do seu habitat, em todas as etapas,

garantindo o caráter deliberativo, com alto nível de participação. Neste processo o ser humano deve ser a prioridade, e a cidade é apenas um meio para promover a cidadania e o bem estar dos cidadãos. A habitação deve ser tratada, sobretudo como um direito e não como uma mercadoria.

No processo autêntico de PSH o desenvolvimento só ocorre efetivamente quando o protagonismo for assumido pela população, o que implica em alterar as condições que resultaram na centralização do conhecimento, do poder e da riqueza. Portanto, promover o desenvolvimento significa promover mudanças políticas, econômicas e sociais e neste sentido, podemos afirmar que o conceito de PSH se aproxima das idéias de Amartya Sen quando defende o desenvolvimento como um processo atrelado a expansão e garantia de liberdade do indivíduo. Nas palavras de Sen:

“Entre as liberdades relevantes inclui-se a liberdade de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido”
(SEN, 2000, p. 326)

O indivíduo deve ser responsável pelo seu bem estar e das pessoas que o circundam, incumbindo a ele as decisões de desenvolvimento para o lugar onde vive. No entanto, para que isto aconteça é necessário que o Estado promova ações que estimulem a mobilização e participação destes indivíduos na tomada de decisões. A participação efetiva dos indivíduos é hoje o trunfo mais importante para garantir o desenvolvimento social. Somente com a capacitação real de cada indivíduo, os governos se sentirão obrigados a assumir os compromissos de acordo com as reivindicações da maioria, e não apenas das classes oprimidas.

Ao mesmo tempo, alguns autores também afirmam que para haver desenvolvimento de um grupo é necessário que haja um sentimento de confiança, solidariedade e cooperação entre os indivíduos que dele participam. Estas características já foram definidas como sendo o Capital Social. Segundo Putnam (apud MILANI, 2005, p.18) o **Capital Social** “[...] refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e confianças, que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo.”

Assim quanto maior a capacidade das pessoas de se associarem em torno de interesses comuns, ou seja, quanto maiores os indicadores de organização social, melhores serão as condições de desenvolvimento. Sem um bom nível de capital social possivelmente não haverá crescimento econômico expressivo do grupo. Essa idéia está expressa também em diversos relatórios da ONU, onde se relata que apenas o desenvolvimento econômico provocado por poder público ou privado não é suficiente para provocar o desenvolvimento social de um determinado grupo.

Uma Breve Trajetória dos Movimentos de Luta por Moradia na RM Recife

A Região Metropolitana do Recife tem um território de aproximadamente 2.800km², onde se localizam 14 municípios, concentrando uma população total de 3.688.428 habitantes (Censo Demográfico 2010). Possuía o terceiro maior déficit habitacional absoluto do País, no ano 2000, estimado em 140.317 habitações (FJP, 2006). Recife, cidade pólo desta região metropolitana, é considerada uma das metrópoles mais pobres do país, concentrando 1.472.202 habitantes (Censo Demográfico 2010) em uma área de 218km². Apresenta uma forte desigualdade social refletida nos inúmeros assentamentos considerados precários do seu tecido urbano. Nestes assentamentos estão localizadas cerca de 56% das habitações da cidade (SOUZA, 2007).

Diante deste contexto, a luta pelo direito à moradia e à cidade tem sido realizada constantemente pelos movimentos sociais urbanos que atuam em conjunto com outros atores políticos da RM Recife. Esta luta tem raízes desde a década de 1930, quando foi registrado o primeiro movimento de bairro do Recife, em cartório da Liga dos Proprietários da Vila de São Miguel. No início da década de 1940, o enorme crescimento populacional decorrente do fluxo migratório da população rural, somado a desigualdade de renda e falta de emprego, deixou a maior parte da população à margem do mercado formal, e tendo como única alternativa de moradia a ocupação dos morros e margens de rios, sem acesso a nenhuma infra-estrutura. Esta condição motivou a articulação das lutas sociais que criaram os movimentos de bairro para ter acesso a direitos básicos, como melhorias urbanas e equipamentos sociais.

Pelópidas Silveira, prefeito do Recife eleito em 1955, já tinha como plataforma política a questão da participação popular através das associações de bairro. No entanto, autores como Cezár (1985) relatam que esta participação acontecia apenas através das reivindicações de cada localidade, de acordo com os problemas de cada bairro e que as associações de bairro não surgiram espontaneamente, mas foram fomentadas pelo contexto político da gestão municipal sob a liderança da Frente do Recife^{vi}. Esta mesma autora também relata que durante o período de 1955 a 1963 houve bastante diálogo entre as associações e organizações populares, e as autoridades municipais, processo participativo que foi interrompido pelo golpe militar em 1964.

A partir desse momento, ameaçados e perseguidos pela ditadura, os movimentos se apoiaram principalmente em setores da igreja progressista inspirados pela teologia da libertação, que cedeu o próprio espaço das igrejas para que pudessem continuar se reunindo e debatendo as estratégias da luta de acesso à moradia e à cidade. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) se tornaram então o principal espaço político onde eram discutidos os problemas dos bairros. Os movimentos sociais urbanos, contando então

com o apoio das bases eclesiais da Igreja Católica, especialmente através da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife liderada então por Dom Helder Câmara, fortaleceram a defesa da população que residia nas favelas dos morros e alagados da cidade. Esta luta pelo acesso ao solo e à moradia urbana buscava prioritariamente garantir a permanência das famílias em suas próprias casas, e estava embasada inclusive em tratados internacionais de Direitos Humanos, do qual o Brasil era signatário. Setores progressistas da igreja e alguns partidos políticos da oposição estavam então fomentando e apoiando a luta pelo direito a moradia, e iniciaram o confronto do direito social com o direito positivo estatal, e exercendo papel central na politização das ocupações de terra, inclusive com implicações no campo âmbito jurídico.

Estes movimentos que se reorganizam com o apoio da igreja católica, alcançaram uma relevância mais forte em meados da década de 1970 com o “Movimento Terras de Ninguém”, que foi um marco importante no reconhecimento pelo direito à moradia nas terras ocupadas por milhares de famílias nos morros da zona norte do Recife. Isto fomentou a luta pela moradia em vários bairros da cidade, e com isto, muitas entidades surgiram para realizar ocupações coletivas de terrenos e outras emergiram de comunidades consolidadas para reivindicar os atendimentos de necessidades concretas. Transcrevemos aqui o texto de Sader para enfatizar o caráter dos movimentos sociais na década de 1970.

“Os movimentos sociais tiveram de construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos. Por isso mesmo o tema da autonomia esteve tão presente em seus discursos. E por isso também a diversidade foi afirmada como manifestação de uma identidade singular e não como sinal de uma carência.”(SADER, 1988, p.199)

Os movimentos sociais do Recife neste período vieram confirmar uma mudança no processo de acesso à terra e à moradia. As lutas sociais das décadas de 1970-80 proporcionaram então um forçoso diálogo político com o poder público, resultando no reconhecimento de suas reivindicações e a conquista de alguma legitimidade. Podemos afirmar que esta nova atuação, já mais independente de partidos políticos, foi o embrião para o desenvolvimento do ideário da autonomia e autogestão. Surgiam então novas formas de ação em oposição ao modelo econômico vigente, com novas concepções da vida comunitária na busca pela igualdade de direitos.

Inserido nesse mesmo contexto de mudanças políticas, destacamos outro marco da luta pelo direito a cidade no Recife: o projeto “Teimosinho”. Surgido em 1979 no bairro de Brasília Teimosa, trazia o propósito inicial de formular alternativas para atender aos requisitos de implantação de um programa do BNH nesta localidade, o “Programa de Erradicação de Sub-habitação” (PROMORAR). Este movimento também contou com o

apoio primordial da arquidiocese de Olinda Recife, além do apoio político da oposição ao governo, expresso inclusive através de assessoramento técnico e político para contrapor ao projeto de urbanização oficial trazido pelo governo, uma proposta elaborada com participação da população, através de suas lideranças locais. Este movimento foi uma experiência fundamental de permanência da população em uma área de ocupação, servindo de embrião para o que seria mais tarde, a proposta de institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, e posteriormente do PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS). Em última instância, o que se buscava era garantir a função social da propriedade neste bairro e inibir a força da especulação imobiliária.

Posteriormente, em 1980, foram reconhecidas 26 Áreas Especiais de Interesse Social em Recife, (Decreto, 11.670/80) decorrência das lutas dos movimentos sociais. Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS nº 14.511 reconheceu 27 ZEIS, em um universo de 72 favelas identificadas pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano - FIDEM em 1978. Isso representou um grande avanço para o movimento popular, pois se tratava do reconhecimento, pelo poder público municipal da existência de uma cidade informal, que até então era tratada como ilegal. Pouco depois, em 1987, a participação popular na gestão do processo de urbanização das ZEIS foi instituída e ampliada, pela “Lei do PREZEIS” 14.947/87, precursora de outros avanços na gestão urbana e reconhecimento do direito a cidade, que mais tarde foram incorporados à Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001.

No entanto, apesar do PREZEIS ter sido reconhecido desde 1990 pela Lei Orgânica do Recife e em 1991 pelo Plano Diretor da Cidade como um dos instrumentos legais de participação popular na política urbana, podemos perceber que nos anos recentes ele não tem sido priorizado pelo poder público para deliberar sobre a política habitacional. Desde a década de 1990, este instrumento foi progressivamente se diluindo dentro da estrutura das distintas gestões municipais que se sucederam, tendo seu espaço político substituído por outros canais de participação, como o Programa Prefeitura nos Bairros e na década de 2000 o Orçamento Participativo.

Apesar disso, o processo de redemocratização iniciado na década de 1980, permitiu que os movimentos sociais passassem a ser reconhecidos como interlocutores ou até parceiros do poder público. O período que precede à Constituição de 1988 foi de grande importância para que se reconhecessem os atores sociais comprometidos com o ideário da reforma das políticas urbanas e habitacionais. Os movimentos de luta por moradia obtiveram então apoio e envolvimento de Organizações Não Governamentais - ONGs^{vii}, profissionais liberais, universidades e técnicos do poder público comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, articulados pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana em Recife representado pelo Fórum Regional - FERU. A partir de então os movimentos de moradia

atuantes na RM Recife consolidavam cada vez mais alianças com movimentos articulados em rede nacional^{viii}, que conquistaram gradativamente uma maior participação nas instâncias nacionais de decisão e condução das políticas públicas.

Os atuais Movimentos Sociais Urbanos de Luta Por Moradia da RM Recife

Para delimitar o que se denomina aqui de atuais movimentos de moradia, apontamos um marco relevante para os movimentos que atuam na RM Recife. Empenhados na luta pelo direito à moradia, diversos movimentos sociais e associações que atuavam nesta região, inicialmente articulados em torno das ações lideradas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), e pela Comissão Pastoral da Terra, se uniram ao Movimento Urbano dos Trabalhadores Sem-Teto (MUST), ligado ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) para realizar a ocupação do prédio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em 1999, no centro do Recife. Alguns movimentos que participaram desta ocupação tomaram-na inclusive como arena política de destaque para disseminar seus ideais. A partir deste acontecimento, alguns destes movimentos começaram a desenvolver novas táticas de lutas, além das reivindicações que tanto caracterizam sua atuação até aquele momento.

Com base em informações coletadas junto aos coordenadores dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia da RM Recife, através de questionários semi-estruturados aplicados sob a forma de entrevista, estamos desenvolvendo uma pesquisa mais ampla no âmbito de dissertação de mestrado. Para este trabalho, apresentamos previamente algumas informações que caracterizam as experiências dos movimentos, quanto a sua identidade, forma de atuação, estratégias utilizadas para buscar acesso à moradia, assim como a identificação e articulação de parceiros e apoiadores institucionais. Apontamos abaixo a leitura inicial realizadas sobre as informações coletadas.

Foram identificadas inicialmente nesta pesquisa, onze (11) organizações como representantes dos atuais movimentos sociais urbanos de luta por moradia atuantes na RM do Recife, sem contar as federações e associações formadas com apoio destes movimentos. Todas elas agrupam famílias com faixa de renda de até 01 salário mínimo.

As organizações identificadas foram: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – **MTST**; Organização e Luta dos Movimentos Populares de Pernambuco – **OLMP**; Movimento Nacional de Luta por Moradia – **MNLM**; Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas – **MLB**; Movimento de Luta por Terra – **MTL**; Movimento de Luta por Moradia/ PE – **MLM-PE**; Movimento de Luta por Terra – **MLT**; Movimento de Luta, Resistência Popular – **MLRP**; Movimento de Luta, Trabalho e Moradia – **MLTM**; Movimento de Luta Popular Comunitária –

MLPC e União Nacional das Associações e Conselhos de Moradores de Olinda – UNACOMO.

Dentre estas organizações, três têm atuação exclusiva no âmbito local (MLTM – Paulista; MLPC – Recife e UNACOMO – Olinda), e os demais tem atuação de abrangência regional, distribuídos pela RM Recife. Apenas quatro delas (OLMP, MLT, MLTM e MLPC) não estão filiadas às organizações de âmbito nacional; e apenas uma não está ligada ao Fórum Regional de Reforma Urbana (UNACOMO, entretanto está ligado a FEMOCOHAB^{ix} e CONAM).

A atuação destas organizações tem se caracterizado principalmente por ações como: ocupações em terrenos públicos e privados; inserção em áreas pobres apoiando as associações comunitárias, participação nos fóruns locais, regionais e nacionais e espaços de gestão das políticas públicas, e manifestações de rua para reivindicar o direito à cidade.

É fundamental enfatizar aqui que a atuação destas organizações em ocupações de terra ou edifícios de forma organizada tem se caracterizado como uma tática recorrente para desencadear processos de “negociação” com órgãos públicos, entidades privadas, ONGs e demais atores envolvidos no processo de produção do espaço urbano. Dentre estas organizações, apenas duas (MNLN e MLM – PE) suas lideranças afirmaram que não tem estimulado novas ocupações. Vale ressaltar que este tipo de ação vem sempre acompanhada por manifestos públicos e reivindicações. As ações são sempre precedidas por um processo de planejamento e organização com as famílias envolvidas, buscando transformar a ocupação numa arena política. Normalmente, antes de deflagrar a ação os grupos se reúnem para estudá-la. Isso inclui uma avaliação do número de famílias que poderão ser assentadas naquele terreno; a identificação do proprietário registrado em cartório, a situação legal do terreno (para a possibilidade de requerer judicialmente a função social da propriedade); a criação de várias comissões operacionais, assim como eleição de coordenadores locais.

Cabe ressaltar aqui o papel desempenhado por assessorias técnicas ligadas a ONGs, que tem se posicionado lado a lado com os movimentos, trazendo mudanças relevantes nas ações coletivas. O fato é que a partir do início da década de 2000, os movimentos de moradia começaram a atuar de forma mais articulada às instituições de assessoria técnica compartilhando processos participativos com o objetivo de realizar projetos habitacionais mais próximos do conceito de produção social do habitat.

Abrimos parênteses aqui para destacar a ocupação realizada recentemente (setembro 2010) por 150 famílias filiadas ao MTST no edifício Trianon, marco da arquitetura dos anos 1940 no Recife, localizado no centro do Recife, e que estava praticamente sem uso há cerca de 20 anos. O grupo vem recebendo assessoramento técnico da ONG Habitat para a Humanidade, apoio político do Governo do Estado, representado pela - Companhia

Estadual de Habitação e Obras – CEHAB, além do apoio da agência financiadora – Caixa Econômica Federal, na orientação acerca das alternativas de programas federais que podem ser acessados para viabilizar um empreendimento habitacional de interesse social.

Quanto ao tipo de participação dos movimentos de luta por moradia na gestão da política municipal de habitação de interesse social, todos as lideranças entrevistados afirmaram que o diálogo com as prefeituras, inclusive as sob gestão dos partidos de esquerda, só existe na base da pressão. Ou seja, só após ocorrer ocupações ou atos públicos de reivindicação é que ocorre algum diálogo. Segundo os relatos das entrevistas, os movimentos de moradia têm participado institucionalmente da gestão da política habitacional em Recife da seguinte forma: quatro representantes destes movimentos participam do Conselho do Orçamento Participativo – COP, que apesar de ser o principal canal de participação popular da atual gestão municipal (sob domínio do PT desde 2001) , estes representantes sustentam que a questão da habitação não tem sido uma prioridade nas reuniões e fóruns do OP.

Apenas quatro dos movimentos identificados participam dos fóruns do PREZEIS que, em tese, deveria viabilizar a participação popular na gestão das ZEIS de Recife, mas que segundo os relatos também tem sido bastante fragilizado nas gestões municipais recentes. Sete destes movimentos participam do Conselho Municipal de Habitação de Recife, apesar de afirmarem que desde que ingressaram nunca houve neste conselho uma reunião sobre a questão de habitação de interesse social. Estes mesmos sete movimentos também participam do Conselho Estadual das Cidades com o objetivo de incidir sobre a política estadual de desenvolvimento urbano.

Quanto ao nível de protagonismo, para o desenvolvimento da análise proposta neste trabalho, julgamos adequado estabelecer alguns níveis de classificação do protagonismo presente nas ações em que os movimentos estão inseridos. **Nível 1:** incluímos nesta categoria os movimentos de moradia que participam de reivindicações em ruas e órgãos públicos e estão inseridos em espaços de participação de gestão local, regional e nacional (exemplo: orçamento participativo, Fórum do PREZEIS), Conselho das Cidades...; **Nível 2:** movimentos que além de participarem das atividades de reivindicações e de forma decisória nos espaços de discussão sobre a política pública; promovem também ocupações em terrenos públicos e privados; **Nível 3:** movimentos que além de participarem das atividades de reivindicações, nos espaços de discussão sobre a política pública e das ocupações; estão inseridos em articulações de atores (poder público e privado e a sociedade civil) para buscar financiamentos destinados a PSH; **Nível 4:** movimentos que além de participarem das atividades de reivindicação, dos espaços de discussão, das ocupações e da articulação de outros vários atores, já conseguem acessar financiamentos habitacionais promovidos pelo governo, autogerindo todo o processo de construção das habitações.

Baseado nesta classificação, os movimentos foram agrupados da seguinte forma: dois movimentos (MNLM e MLM-PE) se enquadrariam no 1º nível de protagonismo; quatro movimentos (MTL, MLT, MLTM e MLPC) se enquadrariam no 2º nível de protagonismo com as ações de ocupações organizadas como principal marca de suas estratégias; três movimentos (MTST, MLRP e UNACOMO) se enquadrariam no 3º nível de protagonismo; e apenas um movimento (MLB) na RM Recife se enquadraria no 4º nível de protagonismo com uma gestão autônoma de todo o processo construtivo.

Quanto a aliança com outras entidades da sociedade civil ou órgãos públicos, pudemos constatar que os principais aliados dos movimentos de moradia são as ONGs, considerando que eles contam com apoio relevante de organizações como FASE, ETAPAS, Oxfam, Habitat para a Humanidade e Centro Josué de Castro para se fortalecerem em termos políticos, financeiros e organizacionais. Um elemento “novo” neste tipo de aliança com ONGs é que gradativamente algumas delas (como Habitat para Humanidade) vem assumindo o papel de assessoria técnica e social para viabilizar o acesso direto destas organizações aos recursos públicos e a gestão de projetos habitacionais. Tal papel vem sendo realizado baseado no conceito de Produção Social do Habitat, apoiando a “produção da moradia a partir das experiências que têm a sociedade civil como protagonista do processo” (Demóstenes^x, 2008, p3).

Por outro lado, a maioria destas organizações vem também buscando apoio e parcerias institucionais com o governo do estado, sobretudo da CEHAB, com o intuito de viabilizar projetos com recursos dos programas nacionais de moradia voltados para os movimentos sociais, e inspirados no conceito de PSH. É possível afirmar até que este ente (Governo do Estado / CEHAB) tem se mostrado um pouco mais aberto ao desenvolvimento de projetos baseados no conceito de PSH, do que as gestões municipais da RM Recife. Essa abertura se expressa inclusive em assessoria técnica construtiva e na identificação de terrenos da União ou do próprio governo para fins de regularização de assentamentos de interesse social. Alguns movimentos têm conseguido também o apoio institucional da própria CAIXA, efetivado em orientação técnica sobre acesso aos programas habitacionais, e articulação com outros atores.

Quanto a parceria entre os próprios movimentos podemos constatar que, de forma geral, eles ainda realizam a maioria de suas ações separadamente. De maneira geral, eles se articulam mais aos movimentos de abrangência nacional, e localmente se unem apenas para realizar os eventos de reivindicação nas ruas e órgãos públicos. Somente em 2009 é que alguns deles se articularam para realizar algumas ações específicas. Em uma ocupação de terreno de propriedade da União no Recife, atuaram conjuntamente o MLB, OLMP e MTST; e na ocupação de outro terreno da União na cidade de Paulista atuaram juntos o MTL, MTST e MTLTM, onde seguem trabalhando em parceria para acessar recursos do

FNHIS e do Programa Habitacional Popular Entidades. Além disto, o MTL e o MLRP vêm estabelecendo parceria com o OLMP para participar de seleção pública federal de financiamento habitacional, utilizando a pessoa jurídica desta última entidade.

Quanto as conquistas em termos de produção e acesso à moradias de interesse social na década de 2000, apontamos abaixo alguns números sobre os movimentos que se envolveram em empreendimentos realizados com recursos públicos.

→ **MTST** – em **Recife** – 403 famílias foram beneficiadas em 02 conjuntos habitacionais, e de forma pulverizada 18 famílias dentro do programa “Operação Trabalho” da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR. Em outra ação a PCR desenvolveu projetos técnicos construtivos e a CEHAB os complementares para viabilizar o projeto de construção de 820 casas no Conjunto Lagoa da Conquista no bairro do Ibura (Recife) e deverá realizar a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU para o terreno ocupado por estas famílias, onde movimento está tentando aprovar financiamento do FNHIS e do Programa Entidades (MCMV) com o apoio da assessoria técnica de Habitat para a Humanidade.

No **Cabo de Santo Agostinho** – 512 famílias foram contempladas com 01 conjunto habitacional com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Em **Paulista** – a prefeitura se comprometeu a realizar CDRU do terreno ocupado, além de desenvolver os projetos técnicos para construção de 1438 que beneficiará não só famílias filiados ao MTST, mas também do MTL e do MTLTM. Outras propostas deste movimento estão em fase de análise para aprovar financiamento do FNHIS e Programa Entidades (MCMV). Atualmente a prefeitura de Paulista está construindo 310 unidades habitacionais com recurso do FNHIS que serão divididas entre famílias filiadas aos 3 movimentos de moradia envolvidos nessa ação.

Em **Igarassu** – a prefeitura se comprometeu em reassentar 50 famílias de uma ocupação, para a qual está construindo moradias por etapas. Já foram entregues 20 habitações, e as outras 30 estão em construção. Todos estes empreendimentos foram realizados pelas prefeituras sem participação direta dos membros dos movimentos, que tiveram papel somente na pressão social e apresentação das famílias a serem contempladas.

→ **OLMP**: em **Recife** – 144 famílias foram beneficiadas em 01 conjunto habitacional. Em **Olinda** – A Ocupação Esperança está em processo de construção de casas pelo poder público, de 35 unidades habitacionais na Vila Manchete, já foram construídas 22 casas, e o restante está em construção; havia outra ocupação que foi removida para o empreendimento construído pelo poder público – 112 UH. Estes conjuntos também foram construídos pelo poder público sem participação direta dos membros deste movimento.

→ **MLB**: em **Recife** – este movimento conseguiu acessar o programa crédito solidário para a construção de 200 unidades habitacionais, e foi o único projeto até o momento que pode ser considerado de autogestão na RM Recife. O movimento contou com o apoio

técnico, político e institucional de diversos entes e órgãos públicos: UFPE, CEHAB e PCR, inclusive do Correio (ECT) que fez a concessão do terreno através de CDRU. Outras 272 famílias deverão ser beneficiadas por um empreendimento habitacional que está sendo construído pelo governo do estado.

Em **Olinda** – 60 famílias foram beneficiadas, também em empreendimento promovido pelo poder público.

Em **Jaboatão dos Guararapes** – 256 famílias deverão ser beneficiadas por um empreendimento habitacional que está sendo construído pelo poder público. O movimento está estabelecendo uma parceria com a prefeitura e o governo do estado para construção de 144 habitações, contando com a proposta deste movimento aprovada na seleção do FNHIS para construção das mesmas. Com relação a este movimento, podemos afirmar também que todos os conjuntos foram realizados pelo poder público sem participação direta dos membros do movimento.

→ **MLT e MLTM:** Em **Paulista** – parceria com a prefeitura de Paulista e o MTST para a construção das 1438. As 310 unidades habitacionais que a prefeitura está construindo não tem nenhuma participação do movimento.

→ **MLRP:** em **Araçoiaba** – Conseguiram parceria com a prefeitura para construção de 100 UH através do programa Operações Coletivas (Resolução 460/518) onde participaram da construção das casas, em regime de autoconstrução, com apoio financeiro da prefeitura. No **Cabo de Santo Agostinho** – a prefeitura construiu 272 unidades habitacionais, sem nenhuma participação do movimento.

→ **UNACOMO:** uma parte da população filiada ao movimento foi beneficiada pelo Programa PROMETRÓPOLE^{xi}, também sem participação direta deste movimento na definição das ações.

Quanto à forma de produção de habitação com a participação dos movimentos, pudemos identificar que: apenas o MLB, na RM Recife conseguiu acessar financiamento federal e desenvolver o projeto em regime de autogestão. Nenhum conseguiu até o momento desenvolver um projeto habitacional em cogestão com o poder público. Do total, nove movimentos participaram do processo de construção das habitações em regime de autoconstrução na década de 1990 e três participaram de alguma experiência em regime de mutirão, também na década de 1990.

Desde a criação dos programas nacionais de habitação de interesse social de 2004 para cá, dos onze movimentos de luta por moradia, apenas 04 estão habilitados^{xii} e estão selecionados sob avaliação dos projetos para poderem enfim acessar os financiamentos; dois movimentos vêm se aliando a outro para poder utilizar seu nome jurídico e assim poder acessar, sem falar na aliança com a ONG Habitat para poder comprovar experiência em construção de habitação de interesse social.

Considerações finais

A partir das informações apresentados ao longo deste texto, podemos constatar que houve avanços na construção de uma política para responder as necessidades habitacionais da população de baixa renda na RM Recife, inclusive com alguns resultados concretos na conquista de moradias para essa população. No entanto, é possível verificar também que na quase totalidade das ações de promoção habitacional durante a década de 2000 aqui relatadas, o poder público se manteve como principal agente dos processos, centralizando a tomada de decisões e a gestão dos mesmos, e até mesmo inviabilizando a participação mais ativa e o protagonismo da população, que quase sempre permanece apenas como beneficiária dos empreendimentos realizados. Em comparação com os conceitos, apresentados no início deste artigo, de Produção Social do Habitat, protagonismo e autogestão podemos afirmar que a grande maioria dos processos desenvolvidos na década de 2000, inclusive aqueles realizados por iniciativa dos próprios movimentos sociais, ainda estão distantes do que seria um projeto de PSH, no seu sentido pleno. Podemos afirmar até que estes projetos, em certa medida, ainda trazem uma forte herança do padrão de atuação do BNH, com pouca ênfase no processo coletivo de fortalecimento das comunidades, e mesmo sem haver muita identidade dos beneficiários com as moradias produzidas. O foco da maioria dos empreendimentos realizados pela gestão pública ainda se reduz a simples produção de unidades habitacionais, sem tratar questões sociais e ambientais que necessariamente estão implicadas nestes empreendimentos.

Mas essa limitação para implementar uma política mais sintonizada com a concepção de PSH na RM Recife não deve ser atribuída somente a postura dos gestores públicos locais, embora eles tenham forte peso nisso, quando não viabilizam o apoio necessário para os processos desencadeados pelos movimentos. Mas é possível verificar nos depoimentos das lideranças (registrados nas entrevistas), que a maioria das organizações atuantes na região ainda não está devidamente instrumentalizada para trabalhar em regime pleno de autogestão, do ponto de vista técnico e organizacional, o que resulta na necessidade de transferir (de volta) atribuições para os entes governamentais, e conseqüentemente no enfraquecimento da autonomia e do nível de autogestão pretendido para um processo autêntico de PSH. A maior evidencia dessa condição, é que até o momento, apenas um único movimento de moradia - MLB - conseguiu concluir de forma exitosa um empreendimento dentro do conceito de PSH, mesmo após seis anos de criação do primeiro programa federal com esse propósito.

Por outro lado, o poder público local, especialmente as prefeituras, também não parecem estar adequadamente preparados para trabalhar com as organizações sociais em regime de autogestão. Isto pode ser percebido na “cultura política” dos gestores municipais,

e mesmo entre os técnicos que atuam nos órgãos públicos, com reflexos na percepção dos papéis que devem ser assumidos pelos diversos atores envolvidos nos empreendimentos de promoção habitacional. Vale destacar como exemplo, um dos empreendimentos realizados pelo poder público neste período, onde se divulgou que houve participação popular e na verdade se tratava de um mutirão para realização da obra, confundindo o modo de organização da força de trabalho gratuito com procedimentos autogestionários.

Apesar de todas estas limitações, é necessário enfatizar também o incremento percebido na organização de base dos movimentos de moradia, onde o protagonismo e a autonomia destes atores sociais têm crescido gradativamente, com reflexos na sua forte atuação nos canais de participação em âmbito estadual e federal. Além disso, têm construído alianças com novos atores (ONGs, assessorias técnicas), o que têm influenciado positivamente para viabilizar o acesso direto e mais efetivo aos recursos públicos e a gestão dos projetos. Desta forma, podemos concluir que os movimentos de luta por moradia na RM Recife ainda estão em fase embrionária para concretizar uma política mais ampla de Produção Social do Habitat. Julgamos que para que essa política seja implementada de forma mais consistente faz-se necessário haver maiores investimentos na formação e capacitação das organizações sociais, assim como dos próprios gestores e técnicos do poder público, para que trabalhem de forma mais colaborativa e eficiente na realização de projetos com caráter participativo e autogestionário, inerentes aos processos autênticos de Produção Social do Habitat.

Notas

ⁱ A principal característica da Produção Social do Habitat é que se realiza a partir do protagonismo da própria população, para a produção de sua moradia e do espaço urbano.

ⁱⁱ FNHIS – a criação deste fundo teve como base o projeto de Lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular. Apesar da aprovação deste fundo as associações e cooperativas só puderam se submeter à avaliação e acessá-lo a partir da aprovação da Lei 11.578/07 em 2007.

ⁱⁱⁱ Programa Crédito Solidário – para o atendimento da população de baixa renda prevendo a concessão de financiamento diretamente ao beneficiário a juros zero com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social. Este programa teve várias dificuldades para se efetivar, principalmente no Nordeste do Brasil, pelo excesso de burocracia e pela falta de cultura do governo federal para tratar com organizações sociais e com a autogestão.

^{iv} Resolução 460/518 – Operações Coletivas – Para acessar este recurso os movimentos precisam estabelecer parcerias com municípios, estados ou ONGs, pois a concessão do financiamento está condicionada à oferta de garantias na forma de cauções.

^v Programa Habitacional Popular Entidades – como uma resposta aos movimentos, já que os outros programas não estavam demonstrando resultados mensuráveis.

^{vi} Frente do Recife - A Frente do Recife era constituída pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Comunista do Brasil (PCB), este último formalmente estava na ilegalidade, contava também, com vários membros da União Democrática Nacional (UDN) comprometidos com a organização das camadas populares e uma política de prioridades à questão social.

^{vii} As primeiras discussões sobre a redemocratização do Brasil, na década de 80, motivaram a criação de várias ONGs em Recife com uma atuação de fortalecimento aos movimentos populares urbanos. Ex.: ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social; FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional de PE; SJP- Serviço Justiça e Paz; Centro Josué de Castro).

^{viii} Os movimentos de luta por moradia no Brasil organizam-se em associações nacionais, são eles: a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central de Movimentos Populares (CMP), e a Conam (Confederação Nacional de Associações de Moradores).

^{ix} FEMOCOHAB – Federação das Associações de Moradores de Núcleo de Cohab e Similares de Pernambuco

^x Arquiteto e Urbanista – Atual diretor executivo da ONG Habitat para a Humanidade.

^{xi} Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife.

^{xii} Com estatuto social, ata de constituição, experiência em construção de habitação de interesse social, inscrição no Ministério da Fazenda – CNPJ.

Referência Bibliográfica

- BONDUKI, Nabil. Habitação & Autogestão - Construindo Territórios de Utopia. Rio de Janeiro. FASE. 1992.
- CEZAR, Maria do Céu. As organizações populares do Recife: Trajetória e articulação política (1955-1964). In: *Movimentos Sociais: Para além da dicotomia rural-urbano*, 1, João Pessoa, 1985. Anais... Recife, Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, Mestrado de Ciências Sociais – UFPB; Mestrado de Sociologia Rural – UFPB; Núcleo de Documentação e Informação Histórica Regional – UFPB, 1985, pp126 a 146
- FLORES, Enrique Ortiz. De La Marginación a La ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del habitat. In: *Diálogos Ciudad y Ciudadanos Del siglo XXI – Forum Barcelona*, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. Bando de Dados do Déficit Habitacional no Brasil: Brasília, 2006.
- GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos sociais ONGs e Redes Solidárias. São Paulo, Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época; v.123). 2005.
- _____. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas In GOHN, Maria da Glória (org.) *Movimentos Sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores*. Petrópolis, Vozes, 2003.
- IBGE, Conheça as Regiões Metropolitanas RM do Brasil, com mais de 500 mil habitantes em: <http://observatoriodosinhamuns.com/2010/12/04/conhea-as-regies-metropolitanas-rm-do-brasil-com-mais-de-500-mil-habitantes/>
- IBGE, Capitais Brasileiras população Censo 2010 em: <http://observatoriodosinhamuns.com/2010/11/05/capitais-brasileiras-populao-censo-2010/>
- MARICATO, Ermínia & Santos Junior, Orlando Alves dos Construindo a Política Urbana: Participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro. Revan-FASE, 2007.
- MILANI, Carlos. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas. Projeto de pesquisa, 2005. Em: <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/ISTR%202003%20Capital%20Social%20e%20>

Desenvolvimento%20Local.pdf

- MIRANDA, Livia. & MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. in Livro Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação nas políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coordenado por Aduino Lucio Cardoso. 2007
- MORAES, Demóstenes. Apontamentos sobre reforma urbana e produção social do habitat, junho 2008. Disponível em:
http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135:apontamentos-sobre-reforma-urbana-e-producao-social-do-habitat&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68 Acesso em novembro 2009.
- SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena: Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade, São Paulo, Companhia das letras, 2010.
- SOLER, Salvador (1996). A Experiência da Prefeitura do Recife. In LESBAUPIN, Ivo (Org). Prefeitura do Povo e para o Povo. São Paulo: Edições Loyola.
- SOUZA, Maria Angela. Política Habitacional para os Excluídos: O caso da região metropolitana do Recife. In: CARDOSO, A. (coord.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Porto Alegre: ANTAC (Coleção HABITARE), 2007.