

Trabalho da disciplina
AUP 840

Tema

**Participação popular nas políticas urbanas,
resistência ou ilusão?**

Aluna
Ângela Amaral

Professores
Csaba Deák
Sueli Schiffer

Revisão
SP 04.09.06

PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS URBANAS, RESISTÊNCIA OU ILUSÃO?

Resumo:

Nosso país, marcado por graves desigualdades sociais, de acesso ao trabalho, a infra-estrutura, as condições de vida digna, constituiu uma sociedade autoritária, na qual *“as diferenças e assimetrias sociais e pessoais são imediatamente transformadas em desigualdade, e estas, em relações hierárquicas mando e obediência (Chauí, 86, pág 54) e tem valorizado uma memória autoritária da sua história, pois “privilegia as ações vindas do alto e minimiza as práticas de contestação e de resistência social e popular “ (pág 51).*

A peculiaridade do processo de produção capitalista no Brasil conferiu especificidades a natureza do Estado e da Sociedade, e provocou uma crise nomeada por Deák de *acumulação entravada* (Deák, 91) , que se implanta a partir da década de 80, ainda está por ser resolvida, e tem limitado significativamente a superação dos graves problemas da infra-estrutura e do desenvolvimento do país.

Entretanto, a população mais pobre, imensa maioria deste país, resiste, luta, faz propostas, se organiza e busca interferir neste quadro. Além de interferências a nível da política mais ampla do país, como mudanças na postura eleitoral, vem, principalmente a partir da década de 90, participando cada vez mais de instâncias de participação direta, de planejamento e gestão de políticas públicas.

A importância prática desta discussão decorre talvez por um lado, do risco de nos levar a uma situação de imobilização política, mas por outro lado, de que as ações e esforços de participação, quando trabalhados de forma limitada, possam contribuir para aumentar as *“cortinas de fumaça”* que ajudam a dificultar análises, discussões e ações concretas para o enfrentamento dos problemas.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS URBANAS, RESISTÊNCIA OU ILUSÃO?

Alguns dados do tamanho do problema - situação nas nossas cidades

Matéria recente no Jornal O Estado de São Paulo (12/02/06) informava que ...“*mais de 6,5 milhões de pessoas vivem no País em aglomerados subnormais, a definição do governo para favelas com pelo menos 50 habitantes. A metade está nos Estados de São Paulo (2,07 milhões) e do Rio de Janeiro (1,38 milhão).* Estudos divulgados pelo Ministério das Cidades, a partir dos dados do Censo, trabalhados pela Fundação João Pinheiro, dão uma dimensão mais ampla da situação: 81% da população do país mora em cidades; o déficit quantitativo estimado é de 7,2 milhões de novas moradias, déficit que tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos; 10,2 milhões de moradias (32,1% do total de domicílios urbanos) tem pelo menos uma carência de infra-estrutura, e destes, 60,3% as famílias têm renda até 3 salários mínimos; 82,2% do déficit habitacional urbano do país correspondem a famílias com renda até 5 salários mínimos; 83 milhões de pessoas não são atendidas por sistema de esgoto, 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável, e quase 60% de todo esgoto do país é lançado sem tratamento nos mananciais de água; 16 milhões de brasileiros não tem serviço de coleta de lixo; 2,8 milhões de domicílios urbanos tem adensamento excessivo, cerca de 834 mil unidades tem inadequações por depreciação; o ônus excessivo (>30% da renda familiar) é o mais principais problemas da locação de moradia, e em 2000, havia 1,2 milhões de famílias com rendimento até 3 salários mínimos. Além disso, os financiamentos não são acessíveis a população de baixa renda.

A situação no mundo não é tão diferente

Atualmente cerca de um terço da população do mundo (cerca de um bilhão de pessoas) vive em favelas, conforme relatório “A situação mundial das cidades 2006/7” apresentado no III Fórum Urbano Mundial realizado no Canadá, promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), de 19 e 23 de junho de 2006. Um das principais conclusões do levantamento é que as condições de vida dos residentes nos bairros pobres nas cidades dos países dependentes são por vezes piores do que a daqueles que vivem nas áreas rurais.

O estudo também mostrou que a taxa de crescimento das favelas no Brasil é praticamente estável: 0,34% ao ano, enquanto que na América Latina, o crescimento é de 1,28%, indicador que consideramos importante ser melhor conhecido e avaliado como tem sido conseguida esta diferença, que faz muita diferença.

Esforços e mudanças significativas ocorreram na política urbana, de habitação e infra estrutura do governo federal nos últimos anos, (entre elas: criação do Ministério e do Conselho das Cidades (www.cidades.gov.br, 2006) ; ampliação significativa de investimentos públicos; seleção de projetos para receberem financiamentos públicos mediante editais e critérios de seleção públicos (www.cidades.gov.br, 2006); exclusão do investimento em infra-estrutura do calculo do exclusão de investimentos em infra-estrutura para calcular o superávit fiscal (FSP-20.09.03), entre outros).

Entretanto, permanece a lógica de distribuição de recursos através de emendas parlamentares, que ainda definem a destinação de recursos significativos do orçamento público, e que se utilizam mais de critérios que dizem respeito a relação direta de parlamentares com suas bases de apoio, ao invés de critérios mais articulados com políticas e programas públicos (??).

E com tudo isso, os investimentos realizados ainda são poucos para modificar a situação de moradia e infra estrutura da população pobre em curto prazo, o que dificulta vislumbrar um horizonte a médio prazo radicalmente diferente do que o que temos nos tempos atuais.

Nossa hipótese é que, neste quadro, a ação direta, que de forma não linear, repleta de contradições, cada vez mais organizada dos trabalhadores, sem teto, sem infra, tem feito a grande diferença. De uma maneira diferente que as organizações sindicais na década de 70, estas ações e organizações sociais, tem tido papel importante, e garantido que, apesar dos indicadores econômicos, da situação de “acumulação entravada” que tem restringido o desenvolvimento do país, e a melhoria das condições de vida dos trabalhadores pobres , conquistas importantes venham sendo implementadas.

Analisar este momento histórico, priorizando este ponto de vista, pode ajudar a encontrar possibilidades de ajudar a romper a situação, a questionar os valores e situações que tem dominado a cultura política, o modelo de desenvolvimento, enfim, procurar verificar como, em cada situação, a maneira como se luta por moradia digna, pelo espaço na cidade, pode ser mais um elemento que contribua para a formação destas pessoas, para serem cada vez mais ativas no que diz respeito a sua vida.

Vários destes Movimentos Sociais reconhecem avanços significativos nas políticas urbanas e de habitação, mas consideram que o que foi feito até agora, ainda é pouco. No dia 28 de junho, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), como tem feito nos últimos anos, lançou mais uma vez uma “Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade” em vários estados brasileiros como parte da campanha “Olho no seu Voto 2006”.

O Fórum Nacional pela Reforma Urbana

Como informado na sua pagina eletrônica (www.forumreformaurbana.org.br), o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, que existe desde 1987, é um grupo de organizações brasileiras independentes que lutam por cidades melhores para todos. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa e acadêmicas que tem se articulado nos últimos anos em lutas por políticas que garantam direitos básicos de todos, como a moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. Organizados em

todas as regiões do Brasil, tem trabalhado mobilizar pessoas e entidades para mudar as injustiças nas cidades. Trabalha com três princípios fundamentais: Direito à Cidade, Gestão Democrática e Função Social da Cidade e da Propriedade. Promove e participa de ações de formação, avaliação e discussão, além de ações concretas, como campanhas e mobilizações públicas, a nível local, nacional, e também internacional.

Fomenta uma rede de informações bem articulada, através de pagina eletrônica, e-mails, informativos, encontros e reuniões periódicas.

O fato do Fórum reunir diversas classes sociais, com predominância de movimentos populares urbanos, tem garantido uma dinâmica especial interessante, constituindo-se num espaço de forte discussão crítica e independente dos governos. Seu papel tem sido muito importante nos últimos anos e tem conseguido interferir no cenário político várias vezes.

O Fórum formou-se e tem se consolidado num processo, que pode ser melhor identificado a partir da década de 80, de reação e busca de novas alternativas, que convergiram com o fim dos governos militares.

Retomando aspectos da moradia do trabalhador

Partimos da análise de Kopp (Kopp, 1976) que as iniciativas de produção pública de moradia popular, que se colocaram impulsionadas pelas lutas operárias e pelo avanço das propostas socialistas na criação de políticas estatais voltadas para facilitar o acesso dos trabalhadores a uma moradia digna, particularmente no final do século XIX e início do XX nos países colonizadores. Estes processos forneceram uma base concreta para as propostas formuladas pelo Movimento Moderno na arquitetura no início do século XX, que elaborou projetos para as massas operárias através da atuação do Estado. A proposta para as cidades, que foi de “organiza-las” como se fossem grandes linhas de montagem fabris, com “um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar”, o que acabou resultando numa maior segregação do local de moradia do trabalhador mais pobre.

As contradições e limitações do desenvolvimento capitalista, que não consegue resolver os problemas de pobreza e de condições de vida dos trabalhadores pobres, condição intrínseca de seu modo de produção, representou limitação as propostas deste “movimento” que acabaram se transformando mais em um “estilo” arquitetônico e se cristalizaram muitas posturas centralizadoras e autoritárias. Alguns dos grandes conjuntos e intervenções produzidos neste período de modo centralizado e de forma massiva pelo poder público e pelas empresas estatais apresentaram graves deficiências construtivas e projetuais, além de problemas sociais. Muitos acabaram sendo rejeitados pelos moradores, o que provocou depredações sistemáticas em alguns destes grandes conjuntos produzidos na época.

Apesar dos grandes investimentos realizados, o número de famílias que continuou a morar precariamente não deixou de crescer. Por outro lado, Turner (Turner, 1977 e Ward in Turner, 1997) já observava que, naquela época, depois da segunda guerra mundial, a grande maioria da população, cerca de dois terços dela, morava em habitações promovidas por sua própria iniciativa e atuação direta. E estas moradias consolidaram ao longo do tempo, bairros com qualidade urbana.

Alguns exemplos extremos de conjuntos de produção estatal citados :



Superior esquerda: conjunto habitacional de “baixo-custo” construído com recursos oficiais nas Filipinas, 1970;

Superior direita: conjunto habitacional COHAB, no Brasil, 1968/1969;

Inferior esquerda: conjunto habitacional para “renovação urbana”, construído com recursos oficiais na Coreia, 1970;

Inferior direita: Pruitt-Igoe, projeto de habitação pública, construído em San Luis, Missouri, EUA, com recursos oficiais, 1972 - Projeto ganhador de prêmio internacional em 1954, demolido depois de anos de vandalismo e depredações.



Conjuntos produzidos pelo BNH e COHAB - Brasil

Podemos avaliar que as políticas públicas predominantes neste período e particularmente na área de habitação social, de uma maneira geral foram desenhadas numa perspectiva centralizadora, populista e elitista, servindo muito mais aos mecanismos de transferência e concentração de renda aos setores historicamente privilegiados, apesar de sempre constar ao nível dos discursos e documentos oficiais a intenção da promoção social e a resolução dos problemas da precariedade da moradia popular.

Alguns dados da produção no período do BNH:

O BNH, Banco Nacional de Habitação, criado durante a ditadura militar, com recursos do também criado FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, alimentado com dinheiro do trabalhador, financiou 4,8 milhões de moradias. Apesar disso, após 6 anos de sua criação, o déficit havia aumentado em 76%

Das unidades construídas durante os 20 anos de existência, o BNH destinou apenas 18% dos investimentos às famílias que ganhavam menos de 5 salários mínimos, população que representava cerca de três quartos da população do país naquele período.

Como bem discutiu Bolaffi (Bolaffi, 1977), a grande beneficiária dos recursos do banco, acabou sendo a classe média, sustentáculo do regime.

As “Políticas alternativas”, que se viabilizavam no BNH a partir de 1973, quando foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular, que objetiva atender famílias entre 1 e 5 salários mínimos, tiveram investimentos muito menores do total dos recursos disponíveis no Banco, com um atendimento “marginal” a política principal praticada pelo Banco, realizando ações de menor escala (Rossetto, 1993). Os principais programas foram: em 1975 implantou-se o Profilurb que produziu 73.000 lotes urbanizados, em 1979 o Promorar responsável por 206.000 unidades e em 1982 o João de Barro que fez 7.000 unidades.

O Pró Morar correspondeu a 72% dos programas alternativos e 13% dos financiamentos populares

A grande produção da política habitacional oficial deste período, acabou gerando uma intervenção urbana equivocada, com consequências que afetaram as cidades brasileiras de modo quase irreversível (Bonduki, 2004)

No período final do regime militar e com a extinção do BNH em 1986, ocorreu um esvaziamento da política nacional de habitação, que praticamente deixou de existir e o crédito habitacional passou a ser de responsabilidade do Ministério da Fazenda, tornando-se um instrumento de política monetária (Bonduki, 2004). Os graves problemas de moradia da população de baixa renda nas cidades agravaram-se neste contexto, marcado pelo empobrecimento e pelo crescimento da violência urbana.

Políticas “alternativas” - espaços para a participação?

No balanço do fracasso ou do sucesso das intervenções estatais, assim como das experiências bem-sucedidas das iniciativas populares desenvolvidas da maneira possível ou conseguida foram sendo formuladas diretrizes alternativas para as políticas habitacionais, incluindo propostas que privilegiaram a participação direta dos moradores de assentamentos precários, gerando novas propostas que priorizassem a participação dos usuários na gestão dos programas e projetos, trabalhando com a idéia de que eles conheceriam melhor seus problemas e também as melhores soluções para equacioná-los (ver Turner, 1976 e 1977).

Valadares (Valadares, 1988) destacou os problemas e limites da participação direta do usuário, a partir das discussões das características dos programas alternativos de habitação popular, especialmente em situações de crise econômica e autoritarismo político. Esta proposta acabou também sendo largamente utilizada por Estados autoritários e antipopulares, com perspectivas antagônicas aos princípios lançados originalmente, o que foi duramente criticado por setores democráticos (ver Harms, em Valadares, 1988).

Estas críticas, pertinentes e importantes, consideramos entretanto que não esgotaram nem encerraram a potencialidade indicada por esta perspectiva, desde que efetivamente sejam respeitados os indivíduos, e lhes seja atribuído um maior poder de decisão sobre sua moradia.

A década de 70 e 80 encerram grandes transformações em diversas dimensões da vida social no cenário mundial (Marques, 1997), marcadas pela ...“ *desestruturação do padrão de acumulação, com transformações nas estruturas produtivas, nas relações de produção, nos padrões de consumo, nas formas de sociabilidade e nas diversas espacialidades da economia mundial.*” Os sindicatos perdem força e setores como o financeiro ganham importância.

Por outro lado, no Brasil, a década de 70 foi marcada pela resistência, e entrada em cena com vigor dos movimentos sociais urbanos, lutando nos bairros por infra-estrutura e serviços públicos e consolidando entidades sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, que realizavam um trabalho de apoio e formação junto a estes movimentos. Sader (em Carvalho, 1997) avalia que, a repressão do movimento operário, coincidiu com um crescimento das ações nas periferias das cidades, onde muitos operários moravam.

Na década de 80, destacaram-se as ocupações, pelos sem-terra urbanos, em áreas nos grandes aglomerados urbanos, tornando pública a falta de políticas habitacionais que resolvessem os problemas da maior parte dos trabalhadores mais pobres, que, face aos baixos salários, ao desemprego e à precariedade das relações de trabalho, não conseguiam ser atendidos pelo mercado imobiliário. Destacaram-se também os técnicos que se colocaram ao lado destes movimentos constituindo ONGs ou entidades de assessoria, priorizando esse tipo de trabalho como atividade profissional.

O refortalecimento do movimento sindical e dos movimentos sociais e políticos no final da década de 70 e início dos anos 80, contribuiu para mudar a conjuntura política do país, construindo novas, organizações que representavam as diversas articulações que se fortaleceram neste período.

A nova constituição, formulada em intenso processo de discussão política, com envolvimento de entidades civis, segmentos sociais, categorias profissionais e grupos de pressão, representou um marco de significativos avanços políticos, consolidando conquistas formuladas no bojo das disputas e lutas sociais.

Com relação a participação, previu diversas modalidades, individuais e de grupos, de forma direta e indireta. (Reis, 2004). Na forma direta prevê o direito de ser ouvido, o direito de petição, direito de recorrer, de ampla defesa, contraditório e devido processo legal. A enquête e a consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral deve preceder a elaboração de normas gerais. Na forma indireta, prevê órgãos consultivos, conselhos, grupos de trabalho, comitês, órgãos colegiados; órgãos de decisão, co-gestão; espaços para denúncias (*ombudsman*) e na administração da Justiça - ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo.

Este período de construção de novos espaços, ampliou-se também a participação de instituições como universidades, entidades profissionais e organizações não governamentais na formulação de um pensamento crítico e na elaboração de propostas alternativas de políticas públicas, constituindo um novo e profícuo cenário no país.

Consolidaram-se instâncias como os conselhos e os orçamentos participativos, as parcerias entre Estado e sociedade, os espaços não-institucionalizados, como o Movimento Sem Terra (MST), e fóruns de debate. Grandes desafios foram colocados para a participação popular (Carvalho, 1997), que se colocou em outro patamar, mudando o foco das políticas públicas.

Por outro lado, neste período, a proposta de participação da sociedade nos governos municipais também passou a ser incorporada no discurso das mais diversas correntes políticas, com projetos políticos antagônicos que disputam a hegemonia na sociedade brasileira. Muitos acreditaram na importância da consolidação dos espaços participativos, no fortalecimento da sociedade civil e na perspectiva de democratização da sociedade. Vislumbrou-se a possibilidade de amadurecimento da nova correlação de forças na sociedade.

Fundou-se o Partido dos Trabalhadores em 1982.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi fundada em 1983.

Fortaleceram-se diversos movimentos sociais, que se articularam na Central de Movimentos Populares em 1993 e se destacaram na luta pelos direitos das “minorias”, como negros, mulheres, pessoas portadoras de necessidades especiais e homossexuais. Criada em outubro de 1993, em Belo Horizonte, no primeiro Congresso dos Movimentos Populares, surgiu com o objetivo de fortalecer as organizações populares, capacitar as lideranças e atuar na elaboração e fiscalização do orçamento e controle das políticas públicas. Além disso, pretendia articular os movimentos populares para garantir seus direitos e conquistar reivindicações específicas e imediatas, colaborando, assim, com a construção de um projeto popular.

A CONAM - A Confederação Nacional das Associações de Moradores, foi fundada em 17 de janeiro de 1982, fruto de mobilizações populares contra a carestia e contra a ditadura militar. Tinha como objetivo organizar nacionalmente uma entidade de caráter comunitária, que fosse representante e desse maior organização a luta das associações de moradores, sociedades de amigos de bairros, conselhos comunitários e entidades afins, organizadas a partir das uniões municipais e das federações estaduais. Participa da luta em defesa do direito a moradia e da reforma urbana. Em 2005 congregava mais de 550 uniões municipais de associações de moradores e 22 federações estaduais, marcando presença em 23 estados da Federação. É associada à FCOC – Frente Continental de Organizações Comunitárias e participa da Coalizão Internacional do Habitat - HIC. No estado de São Paulo, tem a filiação da FACESP - Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo.

Em 1988, foi formada pela articulação de diversos movimentos de diferentes regiões da cidade de São Paulo, a UMM – União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Destacou-se nas lutas e conquistas municipais e logo extrapolou sua atuação reivindicativa e de articulação política no campo da moradia, atuando também de maneira propositiva, participando da formulação e implementação de políticas públicas. Tem se constituído como presença marcante em todos os níveis de governo – municipal, estadual e internacional e fortaleceu-se enquanto referência do movimento de habitação organizado, atuante e propositivo. Em 1988 foram consolidadas a União Estadual e a Nacional, que tem apoiado e fortalecido a luta de diversos movimentos Brasil afora. Em 1992 a UMM se filiou à já citada Central de Movimentos Populares.

Em julho de 1990, foi criado o MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia, durante o I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, com representação de 13 estados. Materializou-se depois de grandes ocupações de áreas e conjuntos em centros urbanos. Já teve como apoiadores a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas, Central de Movimentos Populares. Hoje também tem parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Está organizado em 16 estados: Pará, Rondônia, Acre, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

Na cidade de São Paulo, o Fórum dos Mutirões, se articulou em 92, reunindo associações de mutirões da cidade, financiados com recursos municipais, que tiveram início na primeiro governo do PT na cidade, gestão 1989 a 1992, e se manteve firme em oposição aos governos que se seguiram, trocando informações, negociando com o governo e fazendo manifestações de protestos na defesa da continuidade dos mutirões e na defesa de seus princípios e conseguiram a liberação de recursos mesmo que de uma maneira muito lenta.

Assim, a década de 90 consolidou-se a nova situação para o país, com uma nova constituição, votada em 1988, e com prefeituras eleitas a partir das bandeiras democráticas históricas dos movimentos sociais, administrações locais puseram em prática muitas propostas inovadoras, demonstrando na prática que novas políticas eram urgentes e viáveis e que podiam ter resultados significativos.

FUNAPS COMUNITARIO

A experiência do Programa Funaps Comunitário na cidade de São Paulo, gestão 89/92 é um bom exemplo do que a participação pode ajudar a viabilizar (Ronconi, 1995). A proposta de trabalhar com a capacidade de gestão da sociedade organizada, beneficiária da moradia, permitiu redução de custo das unidades em cerca de 60% do custo por empreiteira, além da qualidade dos projetos e das obras, viabilizou o início de mais de 10.000 UH e o fortalecimento da comunidade.



Da esquerda para a direita:

Mutirão São Francisco, Zona Leste, pré fabricação de peças, Assessoria Ação Direta, financiamento PMSP

Amai, Zona Sul, Assessoria Gamha, financiamento PMSP

Copromo, Osasco, Assessoria Usina, financiamento Governo ESP

Apuanã, Zona Norte, Assessoria Norte, financiamento PMSP

São Francisco, Zona Leste, Assessoria AD, financiamento PMSP

Centro comunitário – São Francisco setor VIII, zona Sul, Assessoria AD, financiamento PMSP

Juta, Zona Leste, Assessoria Usina, financiamento PMSP

Neste contexto, que se consolidou em São Paulo, na década de 90, a já citada União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), o Fórum dos Mutirões.

Um momento importante, que demonstrou concretamente a potencialidade da participação popular na política de habitação social, foi a iniciativa do projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (Paz, 1996). A proposta, nascida na UMM-SP, após intensa discussão e articulação com diversos fóruns, associações, ONGs, entidades e pessoas, conseguiu coletar quase um milhão de assinaturas, concretizando em 1992 o primeiro projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso Nacional. Consistia na criação de uma forma de gestão, de um fundo nacional e de um sistema financeiro para habitação de interesse social, que atendessem às necessidades e demandas da população de baixa renda e dos movimentos de moradia.

No momento da formulação desta proposta, os mutirões auto-gestionários da administração petista em São Paulo (1989-1992), financiados com recursos municipais, desenvolviam-se em grande número e com êxito, mas constatava-se o limite dos recursos municipais e estaduais e principalmente a ausência de uma política federal para a área de habitação. Também se discutia a possibilidade de utilização de um mecanismo constitucional como instrumento de reivindicação e mobilização. Esta iniciativa rompeu com a imagem de que setores populares não teriam condições de formular e propor soluções aos problemas, credenciando-os para o debate público sobre políticas sociais, tornando-os interlocutores respeitados e sujeitos reconhecidos dentro do processo de decisão legislativo e executivo em nível federal. Um dos desdobramentos desta luta foi o fortalecimento das discussões e aprovações de fundos e conselhos locais, bem como a ampliação de alternativas de programas envolvendo a participação do beneficiário. No processo de elaboração e apresentação da lei, a repercussão interna nos movimentos de moradia foi fundamental, pois todo o processo de viabilização de ampla discussão e participação levou à “construção de um sujeito coletivo que interveio na cena pública enquanto espaço de disputa por projetos de democratização” (Paz, 1996). Os movimentos se colocaram neste processo no cenário nacional de maneira exemplar e, conseqüentemente, demonstraram como os espaços são construídos e conquistados na luta política pela ação direta dos interessados e não outorgados por negociação ou benevolência do poder estabelecido.

Depois de muitas polêmicas, disputas, e reinícios, essa lei foi finalmente aprovada em 2005, e sancionada pelo Presidente da república, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Sistema o e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), originado a partir do projeto de lei de iniciativa popular que tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos.

É significativo o fato de que a lei que finalmente estruturou o sistema e o fundo de habitação, tenha proposta, e finalmente garantida por uma pressão social direta e forte destes movimentos, que se articularam e com lideranças parlamentares, de pesquisa, acadêmicas.

Na luta pela moradia, foi ficando claro que o problema habitacional nas cidades não se limita ao *ter teto*; inclui o *estar na cidade*, com os serviços, equipamentos e oportunidades que ela oferece. O acesso a terra urbanizada, bem localizada, com qualidade de vida foi sendo incorporada nas pautas dos movimentos que lutam por moradia digna.

AEIS em Diadema

Outro exemplo relevante de como a participação direta das pessoas demandatárias das políticas públicas pode contribuir de maneira significativa na implementação de políticas

públicas transformadoras, é o caso das Áreas Especiais de Interesse Social na cidade de Diadema.

As Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, foram implantadas no Plano Diretor aprovado em 1994 - lei complementar n.25 de 25/01/1994 com ampla participação dos movimentos de habitação, fortes na cidade, que entenderam a importância do Plano (Mourad, 2000) para resolver os problemas de moradia na cidade. Em 96: 31,3% da população – 99.196 pessoas, moravam em favelas com altas densidades – 758 hab/há. As AEIS nasceram de uma política consolidada de urbanização de favelas, em 3 gestões sucessivas. Precisava-se de terra livre para desadensar e urbanizar favelas, assim como atender os movimentos de moradia de aluguel de baixa renda, crescentes na cidade. Nesta lei, foram delimitadas todas as áreas no PD e classificadas em AEIS 1: ocupadas por loteamento irregular ou favela e AEIS 2: áreas livres, que correspondiam à cerca de 4% das áreas vazias da cidade.

A ação do poder público foi no sentido de manter sua iniciativa enquanto normatizadora e viabilizadora dos empreendimentos, buscando transformar em exemplos concretos o que foi garantido pela legislação naquele momento: identificou os proprietários, e os chamou para informar sobre as alternativas para a produção de HIS; fomentou o diálogo entre os agentes e atuou como gestor nas primeiras negociações o que garantiu credibilidade à elas, fortalecimento e legitimação do trabalho dos movimentos de moradia; desenvolveu estudos de viabilidade nos terrenos, avaliou imóveis, orientou para constituição de entidades, estimulou a participação de assessores técnicos, apoiou as negociações para financiamento (ex CDHU), e auxiliou na aquisição ou execução da infra.

Os proprietários passaram depois a negociar diretamente com as associações. Com a mudança da gestão na Prefeitura, as negociações diretas continuaram.

Em 1998 já havia sobrado muito pouca terra demonstrando segurança no mercado, e que as ZEIS haviam se tornaram um bom “filão”, levando em seguida, uma explosão no preço das terras de AEIS. Estudo impacto das AEIS no mercado imobiliário demonstrou queda nos preços dos terrenos nos primeiros anos após a aprovação do PD, possibilitando o acesso as famílias de baixa renda, negociação das formas de pagamento. Foram construídos conjuntos, favelas desadensadas, e situações de risco equacionados. Avaliação de foto de satélite observando outras cidades vizinhas demonstra a contenção da ocupação de mananciais na cidade, diferente das demais (Baltrusis, 2003).

A tabela abaixo ilustra como foi aconteceu a agregação de iniciativas e recursos, potencializando as ações dos agentes, poder público, movimentos sociais e iniciativa privada, permitindo uma ampliação da atendimento para além do que seria possível, caso apenas se realizassem empreendimentos com recursos e iniciativas públicos.

1994 a 1999	Quem comercializou	R\$ investido	Famílias atendidas
87% comercializadas	57% por movimentos	68.202.162,00	4.547
	7,7% pela iniciativa privada	47.798.000,00	1.012
	20% pela prefeitura	9.479.706,00	1.181
Total		125.479.868,00	6.740

Obs: orçamento anual da prefeitura R\$140.000,00 / foram executadas diferentes tipologias, edifício de 4 pavimentos, sobrados, lotes, e a composição de recursos de cada fonte (municipal, privado dos futuros moradores, privado de empresas) também foi bem diversificada em cada empreendimento realizado, gerando valores unitário bem diferentes)

Fonte: Mourad, 2000

A ampliação da participação dos movimentos sociais:

Em São Paulo, em 1997, premidos pela falta de resposta do poder público, agravada pela situação dos transportes nas regiões metropolitanas, movimentos passaram a ocupar edifícios vazios na área central da cidade, reivindicando o direito a morar no o centro e usufruí-lo. Tal iniciativa, com intensa participação da UMM, levou à formatação de programas voltados ao tema de morar no centro nos diferentes níveis de governo.¹

Em 1999, lideranças da UMM participaram dos debates e da elaboração do já citado Projeto Moradia. Militantes e representantes dos movimentos de moradia também tiveram papel importante na discussão do Estatuto da Cidade. Ampliou-se a demanda em nível local, pois grande parte dos instrumentos criados só podem ser utilizados se espacializados e normatizados em cada cidade.

Na década de 90 os movimentos sociais urbanos passaram por um processo de mudança significativo, adquirindo um perfil diferente daquele de embate e inovação que possuíam nas décadas de 70 e 80. Esse novo momento, colocou novas demandas e novos desafios.

Estes movimentos sociais contribuíram para formar e têm participado ativamente da coordenação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, já citado anteriormente.

Em 1996, o Fórum Mundial, promovido pela ONU, em Istambul, para debater os problemas de moradia de todos os lugares do planeta, consolida a nível internacional, uma postura descentralização e com participação social (ver Bonduki, 1996).

“las políticas de descentralización deben reconocer a las colectividades locales un rol estrategico en el incentivo a la expresion y a la movilización de las energias locales, en la participación y en la implementación de las estructuras materiales e institucionales necesarias para el desarrollo local, en forma complementaria a los esfuerzos de los Estados y de los otros actores” (Declaración da Asamblea Mundial de Ciudades y autoridades locales, Istanbul 30-31/05/1996)

A aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, após mais de 13 anos de luta para sua aprovação, consolidou um novo marco referencial para a política urbana (ver Refinetti, 2004)

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a proposta de coordenar as ações, recursos e políticas que intervêm nas cidades. As políticas que foram implementadas, ainda são tímidos os recursos investidos efetivamente na habitação, no saneamento, no transporte, para apresentar respostas concretas as grandes necessidades da população brasileira. O quanto o quadro de exclusão e desigualdade nas nossas cidades brasileiras foi alterado, ainda é necessário ser melhor avaliado.

Envolver a população, particularmente nas comunidades excluídas socialmente, desencadeando um processo permanente de participação pode ter um papel fundamental para a mudança qualitativa nas relações sociais e nas condições de vida da população. A participação direta do usuário final, nos projetos e empreendimentos que dizem respeito ao

¹ Como exemplo, no Município de São Paulo, na gestão 1989 a 1992, no Programa de Intervenção em cortiços, o Projeto Casarão e Madre de Deus, no Governo do Estado de São Paulo, PAC – Programa de Atuação em cortiços e no Governo Federal, o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, por intermédio da CEF. Entretanto, os programas permanecem com alcance restrita, face a enorme demanda existente.

espaço construído que ele vai utilizar, pode representar um momento privilegiado, desempenhar um papel importante na sua formação, e na construção de uma sociedade mais justa e democrática. As pessoas são colocadas em uma situação onde tomam decisões mais amplas sobre sua vida, e isto contribui para torná-las agentes mais ativos de suas próprias vidas.

Quanto aos profissionais, ampliam-se os limites de sua atuação profissional, pois os coloca em contato direto com as pessoas, com os sujeitos que irão viver naquele local, ajudando a romper com os limites financeiros, e outros interesses que muitas vezes envolvem o projeto de habitação de interesse social. Como por exemplo, os lucros das empresas de terraplanagem, que ocasionam cortes e aterros tecnicamente complicados, ou a reprodução de tipologias habitacionais questionáveis, mas que facilitam a análise e enquadramento técnico dos agentes financiadores, ou ainda, a utilização de matérias ou sistemas construtivos que são dominantes no mercado dos materiais de construção, mas que nem sempre tem ou garantem a devida qualidade técnica. Para os técnicos, estes processos permitiu uma atuação mais integrada, rompendo com os limites das restrições estabelecidas pelas especializações, viabilizando uma atuação enquanto ser político, com uma visão mais ampla, menos parcelada ou fragmentada.

O discurso de participação da Sociedade Civil nos governos, principalmente locais, passou a ser incorporado pelas mais diversas correntes e programas políticos, correspondendo, entretanto, a projetos muito diversos. A preocupação social passou a ser “bandeira” de todos, o que consideramos um aspecto positivo por representar a impossibilidade de se ignorar a situação de exclusão social de um número cada vez maior de pessoas. Entretanto, para os setores que querem efetivamente implementar mudanças sociais, é necessário disputar no nível das idéias, nos debates e na forma de sua concretização prática. Neste sentido, consideramos importante rever e avaliar as propostas de participação bem-sucedidas, procurando observar a escala de sua implementação, os resultados concretizados, dificuldades e desafios a serem superados, garantindo a abertura de um processo de discussão, e a possibilidade de criação de novos projetos. O central é a gestão, o poder de decisão.

Cada vez fica mais difícil para o indivíduo se colocar como agente transformador de sua realidade: com acertos e erros, avanços e recuos, a situação tem se agravado drasticamente nestes últimos tempos. Quase tudo se transforma em discurso, retórica, para conquistar espaços políticos. E neste campo, os interesses individuais são muitos pequenos e muitas vezes põem tudo a perder. As práticas mais reforçadas nas políticas sociais públicas e, mais implementadas nos últimos tempos, acabam estimulando mais uma postura de se esperar do governo, do líder, do prefeito, do político, a resolução de seus problemas, o que em um país com nossa história tem consequências muito complicadas. Neste quadro, as potencialidades dos programas participativos continuam sendo muito grandes. O caminho, entretanto, não é dado, está para ser definido.



Da esquerda para a direita: Conjuntos construídos na área central de São Paulo, por iniciativa e ação dos movimentos organizados, concretizados por volta de 2020: Ed. Riskala, projeto arq Helena Saia, Programa de Arrendamento Residencial, PAR, CEF, logotipo da União dos Movimento de Moradia, elaborado por um mutirante e Conj Pirineus, assessoria Ambiente, Programa Mutirão CDHU

Duas discussões nos pareceram fundamentais para aprofundar o debate, ampliando nosso enfoque e análise: a colocada Chauí (1985) em *Conformismo e Resistência*, e por Haloe (1989) em *Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas*

Chauí (1985) discutindo aspectos da cultura popular no Brasil, identificando ações de conformismo e resistência nas suas ações, que se contrapõe as propostas do estado autoritário, enfrentam o processo de intimidação social constituindo o que chama de contra hegemonia. Discute importância da comunidade para a população pobre, não atendida pelo Estado que além de dar suporte as atividades econômicas, tem o papel de manutenção do poder. Considera que as lutas sociais por melhores condições de vida, são lutas de classe. Relata situações concretas, exemplificando onde e como essas ações ocorreram e o papel que tiveram. Discute a formação da sociedade brasileira, patriarcal e autoritária, “O Brasil é uma sociedade autoritária, na medida em que não consegue, até limiar do séc XXI, concretizar sequer os princípios (velhos de três séculos) do liberalismo e do republicanismo” (p 47)...”As relações sociais se efetuam sob a forma da tutela e do favor... (jamais direito) e a legalidade se constitui como círculo fatal do arbítrio (dos dominantes) à transgressão dos dominados e, desta, ao arbítrio (dos dominantes).” (p 48). Cita Robert Swartz, analisando as peculiaridades de uma sociedade na qual o liberalismo político se instala sobre uma economia escravagista (pg 48). Destaca a “curiosa memória histórica” (p 49)” forjada no país, onde a interpretação da realidade política brasileira, transmitida por essa memória, “visualiza as modificações ocorridas no país privilegiando as ações do estado e dando pouco ou nenhum relevo aos movimentos sociais e populares que contribuíram para elas (o que é paradoxal para quem fala em democratização)...” (pg 51). Identifica que a esfera pública não chega a constituir-se e as leis historicamente tem muitas vezes sido armas para garantir (pag 55), e a luta de classes é identificada apenas com os momentos de confronto..(pág 56) Destaca inúmeras ações que resistem as propostas dos governos, reinventando-as (pag 67). Destaca que “uma população sujeita a oscilações do mercado de trabalho, e a condições precárias de existência é mais dependente da rede formada por laços de vizinhança, parentesco e origem. Essa malha de relações assegura aquele mínimo vital e cultural que assegura a sobrevivência, e é no espaço regido por tais relações que se desenvolve a vida associativa, desfruta-se o lazer, trocam-se

informações, pratica-se a devoção. Onde se tece enfim, a trama do cotidiano” Magnani em Chauí pg 69

Haloe (89) comenta aspectos que sustentam a teoria de Castell e Lojicine, situando os movimentos sociais urbanos. Critica as conclusões com generalizações apressadas, e procura revelar qual a visão do papel do estado que fundamenta as análises daqueles autores. Para entender as limitações e potencialidades da ação do estado, argumenta que “as políticas governamentais são tidas como contraditórias, sendo, em termos mais convencionais, um ‘compromisso’ entre economias opostas e interesses políticos” (pág 94). Propõe que ‘a análise das políticas urbanas deve reconhecer a natureza problemática do gerenciamento urbano ‘em si mesma’, dada a natureza geral do papel do Estado no capitalismo avançado” questão que segundo o autor é praticamente ignorada por Castell e Lojicine (pag 95) Cita Hirsch (1976) que ‘discutindo a questão da condescendência, refere-se às limitações da dominação por meio da mera repressão física e, portanto, a importância da ideologia para estabelecer-se a legitimidade’ (pg 96)

Trabalho a ser elaborado

Este trabalho é apenas um esboço inicial que demanda urgente um maior aprofundamento conceitual, mais elaboração e organização. São também necessárias avaliações mais objetivas que devem ser discutidas à luz da periodização e das peculiaridades do processo de produção capitalista no Brasil, do papel do estado, e da situação de crise marcada pelo entrave no desenvolvimento do país, (Deák, 91).

Como, apesar disso, as ações destes movimentos, tem conseguido o efetivo impacto em resultados concretos, que devem ser demonstrados, como o número de famílias atendidas, recursos envolvidos, qualidade dos produtos, entre outros.

Além disso, também seria importante identificar melhor os impactos nas vidas das pessoas, e nos direcionamentos pessoais e coletivos alcançados, enfim, verificar como tem se dado a contribuição qualitativa no ponto de vista da reflexão e dos questionamentos das situações existentes, desconstrução de discurso, enfim, no sentido de questionar a situação existente e conseguir transformá-la.

Nossa proposta não passa por considerar que a participação popular vai resolver todos os problemas, mas sim, é apenas um esforço de valorizar e qualificar estas formas de ação, ainda mais se considerarmos que o modelo de desenvolvimento econômico por si só, e nem pelas elites dirigentes, vai atender as demandas mais elementares da imensa população do nosso país.

Os modelos teóricos que nos ajudam a olhar como estas dinâmicas tem se dado, não conseguem dar conta da dinâmica que a sociedade constrói no seu dia a dia, na sua busca por melhores condições de vida na cidade. Por mais que se fale em participação popular, esta perspectiva ainda é desqualificada, colocada como muito restrita como ação menor, que talvez fique mais ainda no espaço da legitimação e não da formulação conjunta.

Quando por exemplo, lideranças sociais apelam para técnicos, universidade para esclarecer, formular, contribuir para alguma pauta que eles considerem importante, como tem acontecido recentemente para a discussão da revisão do Plano diretor em São Paulo, particularmente no que diz respeito às ZEIS – Zonas especiais de interesse social, obtém muito pouco retorno.

Muitas vezes, o que parece é que na luta pela manutenção da situação, o numero de aliados é muito maior do que aparentemente costumamos colocar, pois além do poder financeiro, o poder político, que são mais debatidos e explicitados, temos o embate com o poder da informação, do conhecimento, e mesmo do intelectual, que garante seu domínio no campo do discurso, que preciso entender mais.

Os autores citados, Chaui e Harloe nos indicam recursos importantes para aprofundar a análise, particularmente por tratar do papel da ideologia na manutenção do estado e do papel da resistência dos explorados e excluídos.

BIBLIOGRAFIA:

- AMARAL, Ângela. Habitação, Participação Popular e Cidadania, Dissertação de Mestrado, FAU USP, mimeo, SP, 2001
- BALTRUISIS, Nelson. X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, Belo Horizonte, MG, 2003.
- BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. Cadernos Cebrap n. 27, Editora Brasiliense, SP, 1977.
- BONDUKI, Nabil (coord.). São Paulo, Plano diretor Estratégico – Cartilha de Formação, 2ª edição revisada, publicação CEF, Brasília, 2003.
- BONDUKI, Nabil Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. Estação liberdade, SP, 1998.
- BONDUKI, Nabil. A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do Regime Militar a criação do Ministério das Cidades, Mimeo, Câmara Municipal de São Paulo, SP, 2004.
- BONDUKI, Nabil. Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. Livros Studio Nobel Ltda, SP, 1996.
- CARVALHO, Maria do Carmo Alves de Albuquerque. Eppur se muove: os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. Campinas: Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, mestrado, SP, 1997.
- CARVALHO, Maria do Carmo Alves de Albuquerque. Eppur se muove: os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. Campinas: Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, mestrado, SP, 1997.
- CHAUI, Marilena – Conformismo e Resistência: Aspectos da Cultura Popular no Brasil, Editora Brasiliense, SP, 1986
- DEÁK, Csaba – Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80 - Espaço & Debates n.º 32, Publicação do NERU – Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – Editora Parma Ltda SP, 1991

- DEÁK, Csaba – O Mercado e o estado na organização especial da produção capitalista - Espaço & Debates n.º 28, Publicação do NERU – Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – Editora Parma Ltda SP, 1989
- DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli – O Processo de urbanização brasileira Falas e façanhas, prefácio (org) – O processo de urbanização no Brasil, Edusp, 1999, site da USP
- ENGELS, Friedrich. Para a questão da habitação (1872). Edições Avante, Lisboa, 1983.
- Fórum Nacional pela Reforma Urbana - <http://www.forumreformaurbana.org.br>
- GOCKEL, Luísa - Onde mora o perigo, 30 de junho de 2006 - <http://arruda.rits.org.br>
- HARLOE, Michael – Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas - Espaço & Debates n.º 28, Publicação do NERU – Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – Editora Parma Ltda SP, 1989
- KOPP, Anatole. Quando o Moderno não era um estilo e sim uma causa. Ed. Nobel e EDUSP, SP, 1976.
- MOURAD, Laila – Democratização do Acesso à Terra Urbana em Diadema, Dissertação de mestrado, FAU PUC, mimeo, Campinas, SP, 2000
- PAZ, Rosângela. Fundo Nacional de Moradia popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Mestrado, Serviço Social, PUCSP, SP, 1996.
- Política nacional de habitação – Cadernos do Ministério das Cidades, Brasília, 2004
- REIS, Miguel. A Sociedade Civil e o Estado, Mimeo, SP, 2004.
- RONCONI, Reginaldo. Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (O Programa Funaps Comunitário). Escola de Engenharia de São Carlos USP, mestrado, São Carlos, 1995.
- ROSSETTO, Rossella. Organismos Internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, mestrado, SP, 1993.
- TURNER, John “Vivienda, todo el poder para los usuarios – Hacia la economía en la construcción del entorno” H.Blume Ediciones, trad. José Corral Madrid, Espanha, 1977.
- TURNER, John e FICHTER, Robert (coordenação). Libertad para construir. Siglo Veintiuno Editores AS, México, 1976.
- VALADARES, Licia Prado. Políticas alternativas de habitação popular: um vôo sobre a literatura internacional. Espaço e Debates n.º 16, SP, 1998.