



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA – CCEN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGG**

**O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe**

**Cleiton Ferreira da Silva**

**João Pessoa - 2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**Cleiton Ferreira da Silva**

**O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG/UFPB), como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto de Amorim Cardoso

**João Pessoa – 2012**

S586m *Silva, Cleiton Ferreira da.*

O movimento de luta nos bairros, vilas e favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro Iputinga, Recife-Pe / Cleiton Ferreira da Silva. - - João Pessoa: [s.n.], 2012.

151 f. il.

*Orientadora: Carlos Augusto de Amorim Cardoso.*

*Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCEN.*

1. *Geografia.* 2. *Movimentos sociais - Habitação.* 3. *Políticas públicas.* 4. *Mutirão autogestionado.* 5. *Cidadania.*

# **O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe**

por

**Cleiton Ferreira da Silva**

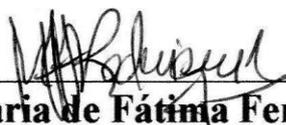
Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia do CCEN-UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Território, Trabalho e Ambiente

Aprovada por:



**Prof. Dr. Carlos Augusto de Amorim Cardoso**  
Orientador



**Prof.ª Dr.ª Maria de Fátima Ferreira Rodrigues**  
Examinadora interna



**Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho**  
Examinador externo

**Universidade Federal da Paraíba**  
**Centro de Ciências Exatas e da Natureza**  
**Programa de Pós-Graduação em Geografia**  
**Curso de Mestrado em Geografia**

Julho/2012

*“(...) Como nenhum avanço social terá perspectiva de sobrevivência sem que tenha a impulsioná-lo fortes valores espirituais, a introjecção da solidariedade como um princípio é ponto capital para a garantia de relações sociais justas em caráter duradouro”.*

**Dom Hélder Câmara**

## RESUMO

Este trabalho apresenta algumas reflexões e proposições acerca da contemporaneidade dos movimentos sociais, em especial dos sem-teto, no que concerne, sobretudo, ao seu papel na construção de cidades em que a promoção da justiça socioterritorial seja prioridade, partindo da análise da natureza das suas lutas, por políticas públicas de habitação popular, promotoras da democratização, bem como do acesso e do uso do espaço urbano, com base no Estatuto da Cidade. Para isso, analisamos um projeto de construção de habitação popular, através do regime de autogestão em um bairro do Recife, desencadeado pela ação de um movimento pela reforma urbana e moradia, o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), através da inserção do mesmo, na atual política pública de incentivo à autogestão, desencadeada institucionalmente, na esfera Federal, em meados de 2006. Para a elaboração desta dissertação, o método de análise baseou-se tanto no campo teórico, através do levantamento bibliográfico, bem como no campo empírico, a partir do acompanhamento *in loco* de toda evolução do projeto, além da coleta e sistematização de entrevistas de moradores, lideranças do MLB e representantes de órgãos do governo. A partir destes mecanismos, tenta-se explicar os principais entraves e paradigmas que inviabilizaram a plena efetivação dos anseios das famílias, organizadas pelo movimento, na conquista de suas moradias.

**Palavras-chave:** Sem-teto; Movimento; Políticas Públicas; Mutirão Autogestionado; Cidadania.

## ABSTRACT

This paper presents some reflections and propositions about the contemporary social movements, especially the homeless, concerning mainly their role in building cities in the promotion of justice is socioterritorial priority, based on an analysis of the nature of their struggles for public housing policies, promoting democratization, as well as access and use of urban space, based on the City Statute. For this, we analyze a project to build housing, through a system of self-management in a neighborhood of Recife, triggered by the action of a movement for urban reform and housing, the Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), through inserting the same in current public policy to encourage self-management, institutionally triggered, the Federal sphere, in mid-2006. For the elaboration of this thesis, the method of analysis was based on both theoretical, through literature and empirical field from the spot monitoring of the evolution of the project, beyond the collection and systematization of interviews of residents, the MLB leaders and representatives of government agencies. From these mechanisms, we try to explain the main barriers and paradigms unfeasible that the full realization of the aspirations of families, organized by the movement, the conquest of their homes.

**Keywords:** Homeless; Movement; Public Policy; Effort self-managed; Citizenship.

## AGRADECIMENTOS

Todo trabalho é fruto de um processo coletivo, resultado das mais diversas contribuições, independente do tamanho que seja, por isso, minha eterna gratidão:

Aos professores do PPGG/UFPB que contribuíram direta e indiretamente para a elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Carlos Augusto, meu orientador, pelas contribuições ao trabalho e na apresentação de outros caminhos de interpretação.

Aos membros da banca examinadora, a Professora Maria de Fátima Rodrigues e o Professor Cláudio Castilho que deram uma contribuição inestimável, no esclarecimento das dúvidas e na construção teórica da dissertação.

Aos membros do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU) da UFPE.

Aos membros do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), bem como às lideranças entrevistadas, em especial Hinamar Medeiros que não mediu esforços para disponibilizar documentos, fotos, matérias, bem como no esclarecimento de numerosos questionamentos.

Ao Centro Cultural Manoel Lisboa (CCML), pelo acesso à biblioteca e dados do MLB, bem como à Gilda pela dedicação ao Centro e às pessoas que necessitam de sua ajuda.

À antiga ocupação e hoje conjunto residencial D. Hélder Câmara, pela sua história de luta, desafios e, acima de tudo, de conquistas, da qual tive o prazer de compartilhar. Agradeço ainda, aos moradores entrevistados e à síndica do residencial, D. Raquel.

À Katherine Rats (Caixa Econômica Federal) pelo esclarecimento acerca das políticas públicas de habitação e pela disponibilidade de dados e materiais explicativos.

Aos companheiros da turma de Mestrado de 2010 (todos eles).

Ao Professor Luís de La Mora, pelo seu incentivo e sua participação na qualificação, dando uma contribuição significativa na minha linha de raciocínio e direcionamento investigativo.

Aos meus familiares, pela paciência e pelas minhas ausências em determinados momentos, em especial à minha mãe, Cícera Maria.

À Luanna Reis, pela compreensão em momentos difíceis e permanentemente enriquecedores para os desafios vindouros.

Grato!

## LISTA DE SIGLAS

**AHPNE** - Associação de Habitação Popular do Nordeste  
**APE** - Associação de poupança e Empréstimo  
**BNH** - Banco Nacional de Habitação  
**CAO** - Comissões de Acompanhamento de Obra  
**CEF** - Caixa Econômica Federal  
**CEH** - Conselho Estadual de Habitação  
**CNBB** - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
**CNDU** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
**CMP** - Central de Movimentos Populares  
**COHAB** - Companhia de Habitação  
**CONAM** - Confederação Nacional das Associações de Moradores  
**CONSABs** - Conselho Coordenador das Sociedades Amigos de Bairros  
**CORAFASP** - Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo  
**CDRU** - Concessão de Direito Real de Uso  
**CRE** - Comissão de Representantes  
**DFI** - Danos Físicos ao Imóvel  
**FCO** - Fundo da Casa Operária  
**FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
**FGHAB** - Fundo Garantidor de Habitação  
**FJP** - Fundação João Pinheiro  
**FAR** - Fundo de Arrendamento Residencial  
**FICAM** - Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social  
**FEHAB** - Fundo Estadual de Habitação  
**FNRU** - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
**FNHIS** - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
**FASE** - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
**IAPs** - Institutos de Aposentadoria e Pensões  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IPTU** – Imposto Territorial Urbano  
**MCP** - Movimento de Cultura Popular  
**MDF** - Movimento de defesa dos Moradores em Favelas  
**MIP** - Morte ou Invalidez Permanente  
**MLB** - Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas  
**MNLM** - Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
**MNLN** - Movimento de Luta por Moradia  
**MNRU** - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
**MPO** - Ministério do Planejamento e Orçamento  
**MTST** - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
**MST** - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**MSUs** - Movimentos Sociais Urbanos  
**ONGs** - Organizações Não-Governamentais  
**OLMT** - Organização e Luta dos Movimentos Populares  
**OP** - Orçamento Participativo  
**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento  
**PAIH** - Plano de Ação Imediata para Habitação

**PAR** - Programa de Arrendamento Familiar  
**PCS** - Programa Crédito Solidário  
**PCR** - Partido Comunista Revolucionário  
**PDDU** - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano  
**PEHP** - Programa Especial de Habitação Popular  
**PMCMV** - Programa Minha Casa Minha Vida  
**PMCMVE** - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades  
**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNH** - Plano Nacional de Habitação  
**POC** - Programa Operações Coletivas  
**PREZEIS** - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
**PRODESO** - Programa de Desenvolvimento Social  
**PROMORAR** - Programa de Erradicação de Sub-habitação  
**PRODUR** - Programa de Desenvolvimento Urbano  
**PROFILURB** - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
**PROHAP** - Programa de Habitação Popular  
**PSH** - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
**PT** - Partido dos Trabalhadores  
**RMR** - Região Metropolitana de Recife  
**SBPE** - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
**SEHAB** – Secretaria Estadual de Habitação  
**SPC** - Serviço de Proteção ao Crédito  
**SFH** - Sistema Financeiro de Habitação  
**SFI** - Sistema Financeiro Imobiliário  
**SNHIS** - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
**SCIs** - Sociedades de Crédito Imobiliário  
**UNMM** - União Nacional de Movimentos de Moradias  
**UNMP** - União Nacional por Moradia Popular  
**ZEIS** - Zonas de Especial Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1	O território na teoria e prática dos movimentos sociais por habitação.....	20
<b>2</b>	<b>OS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA HABITAÇÃO</b> .....	<b>26</b>
2.1	Contribuições teóricas à compreensão dos movimentos sem-teto.....	26
2.2	Os movimentos pela habitação e pela reforma urbana no Brasil e o novo contexto institucional.....	36
<b>3</b>	<b>AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE “INTERESSE SOCIAL”</b> .....	<b>41</b>
3.1	Etapas de atendimento à população de baixa renda.....	41
3.2	Políticas públicas de habitação x participação popular: uma análise sobre a cidade do Recife.....	49
3.3	O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades: a construção de marcos legais e a atualidade das políticas públicas habitacionais.....	60
<b>4</b>	<b>O MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS (MLB) E SUAS AÇÕES ESPACIAIS</b> .....	<b>70</b>
4.1	O MLB: seus mecanismos de organização, mobilização, ocupação e processos de luta.....	70
4.2	As relações do MLB com as instituições públicas: diálogos e divergências....	90
4.3	Ocupações, resistências, lutas e conquistas territoriais na área do Conjunto D. Hélder Câmara.....	96
4.4	Da territorialidade à busca de uma sociedade mais justa: proposições e apontamentos acerca da política de habitação de incentivo à autogestão.....	123
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>139</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>145</b>

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

- Tabela 01:** Evolução da habitação precária – 2000/2005-2007: Brasil, Nordeste, Pernambuco e Região Metropolitana do Recife (RMR) - Brasil – 2007.....**58**
- Tabela 02:** Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal: Brasil, Nordeste, Pernambuco e Região Metropolitana do Recife (RMR) - 2007.....**67**
- Quadro 01:** Quadro demonstrativo dos programas de habitação de interesse social destinados ao atendimento de entidades e associações, ou seja, modalidades de incentivo à autogestão.....**128 e 129**

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01:** Ocupação Dom Hélder Câmara (Iputinga), renda das famílias em salários mínimos % .....**103**
- Gráfico 02:** Grau de inserção e participação das famílias nas ações do MLB na antiga ocupação, tendo como base as entrevistas dos atuais moradores.....**105**
- Gráfico 03:** Grau de escolaridade dos beneficiários do programa (representantes dos aglomerados familiares).....**107**
- Gráfico 04:** Interesse dos entrevistados em participar das possíveis mobilizações para as melhorias do Residencial.....**122**

## LISTA DE MAPAS

- Mapa 01:** Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, na cidade do Recife..... **57**
- Mapa 02:** Delimitação do bairro da Iputinga na RPA 4, a partir da cidade do Recife.....**96**
- Mapa 03:** Localização exata do imóvel ocupado em 2003 pelo movimento, atualmente área pertencente ao conjunto D. Hélder.....**99**

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Mobilização em torno da Jornada Nacional de luta do MLB na cidade de Natal em 2010.....	<b>76</b>
<b>Figuras 02 e 03:</b> Mobilização no maior Shopping do Recife: crítica ao consumismo e conquista de cestas básicas para as famílias.....	<b>77</b>
<b>Figura 04:</b> Estrutura organizativa do MLB.....	<b>78</b>
<b>Figuras 05 e 06:</b> 3º Congresso Nacional do MLB, realizado na cidade de Brasília em outubro de 2011.....	<b>79 e 80</b>
<b>Figura 07:</b> Um dos jornais elaborados pelo MLB com distribuição e tiragem nacionais.....	<b>81</b>
<b>Figura 08:</b> Curso de formação promovido pelo MLB em Recife.....	<b>82</b>
<b>Figura 09:</b> I Encontro Nacional de Habitação do MLB na UFPE.....	<b>82</b>
<b>Figura 10:</b> Realização do I Seminário sobre o Estatuto da Cidade, em Maceió, AL.....	<b>83</b>
<b>Figuras 11 e 12:</b> Mulheres de Tejucupapo, dias depois da ocupação.....	<b>84</b>
<b>Figura 13:</b> Limpeza do terreno pelas famílias no dia da ocupação Mulheres de Tejucupapo.....	<b>86</b>
<b>Figura 14:</b> Construção dos barracos na mesma ocupação.....	<b>87</b>
<b>Figuras 15:</b> Entrega de pautas de reivindicação do MLB ao ex-vice-presidente José de Alencar.....	<b>93</b>
<b>Figura 16:</b> Entrega de pauta e reunião com o ex-Ministro das Cidades Mário Negromonte, já no governo de Dilma Rousseff.....	<b>94</b>
<b>Figura 17:</b> Imagem do mesmo terreno no plano horizontal.....	<b>100</b>
<b>Figura 18:</b> Ocupação D. Hélder Câmara no bairro da Iputinga.....	<b>101</b>
<b>Figuras 19 e 20:</b> Solenidade de assinatura do convênio entre os órgãos públicos e o MLB.....	<b>108</b>
<b>Figuras 21 e 22:</b> Realização de oficinas no canteiro de obras.....	<b>110 e 111</b>
<b>Figura 23:</b> Construção das bases das moradias pelas famílias.....	<b>112</b>
<b>Figura 24:</b> Especificação do projeto arquitetônico do Residencial D. Hélder Câmara.....	<b>113</b>

<b>Figura 25:</b> Especificação das moradias a partir da fachada principal e de serviço.....	<b>114</b>
<b>Figura 26:</b> Assembleia realizada no canteiro de obras do mutirão D. Hélder Câmara.....	<b>116</b>
<b>Figura 27:</b> Obra em processo de finalização de construção das moradias.....	<b>118</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho insere-se num contexto de mudanças significativas no cenário nacional, especialmente no que concernem as políticas governamentais de habitação de interesse social, mais especificamente, as políticas de habitação destinadas ao incentivo à autogestão, ou seja, uma política instituída em cunho nacional em 2006, na qual famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada, podem administrar todo o processo construtivo e o repasse de verbas pela Caixa Econômica Federal, além da responsabilidade de organização das famílias em torno da construção das moradias.

Na atualidade, grande parte da população brasileira com ganho mensal entre 1 e 3 salários mínimos se caracteriza por ser atingida diretamente pela falta de moradia e pelo elevado grau de precariedade, na qual são obrigadas a viver em diversas cidades do país. Esse contexto reflete a ausência histórica do Estado na definição e aplicação dos recursos necessários, além da falta de uma ampla e sistemática ação no combate ao déficit habitacional ao longo dos anos no Brasil. O resultado é que cresceram substancialmente a falta de moradias para atender ao grande número de famílias que vivem em todas as regiões brasileiras.

Para tentar minimizar estas contradições, foram desenvolvidas ao longo dos anos, em especial durante as duas gestões do governo Lula, ações essenciais de combate ao déficit habitacional, bem como na redefinição das políticas de habitação popular, embora se saiba que a implantação do Estatuto da Cidade, sob a Lei nº 10.257, tenha sido uma conquista histórica e que foi regimentada ainda antes do seu governo, mais especificamente em 2001.

A aprovação deste mesmo estatuto representou um marco importante na política pública de habitação, uma vez que este documento lançou bases efetivas para a necessidade de democratização dos espaços urbanos, a partir do estabelecimento jurídico de ações de combate à especulação fundiária, além de mecanismos de regularização da posse dos terrenos pertencentes às famílias pobres que habitam áreas precárias, para citar alguns exemplos.

A partir desta iniciativa desencadeada em ações multiescalares pelos movimentos sociais pela reforma urbana, especialmente a partir do processo de construção da constituinte em 1988, houve uma verdadeira redefinição de prioridades no que toca as políticas de habitação no Brasil, sobretudo quando nos referimos à elaboração de marcos legais, pois houve a criação de um ministério que pudesse tratar especificamente dos problemas relacionados ao espaço urbano, isto é, o Ministério das Cidades, responsável por discutir desde questões referentes à mobilidade urbana até a falta de moradias nas cidades brasileiras.

Houve também a fomentação de políticas que direcionavam verbas para as famílias de baixa renda, instituindo-se políticas destinadas ao atendimento dos projetos autogestionados, desenvolvidos pelos movimentos sociais e ONGs. Incentivou-se a construção de conselhos municipais, estaduais e nacional de habitação, no intuito de democratizar a participação dos cidadãos em torno das políticas públicas que eram desenvolvidas. Além destas iniciativas, estabeleceu-se a redefinição dos financiamentos e empréstimos à iniciativa privada, como incentivo à construção das moradias no país.

Diante desse quadro de mudanças estruturais significativas no contexto institucional brasileiro, bem como do próprio crescimento dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à moradia e pela reforma urbana, este trabalho versa exatamente sobre as transformações socioespaciais, tentando compreender como estes movimentos pela habitação se inserem nesta atual conjuntura. Especialmente, nas linhas de financiamento do Governo Federal que se destinam ao atendimento das organizações, em prol da gestão direta dos recursos e do processo construtivo de moradias populares.

Para isso, nos propusermos a analisar a experiência de um movimento sem-teto, denominado Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), a partir da iniciativa de ocupação do terreno, e, em seguida, da construção de 200 moradias populares em regime de mutirão autogestionado através do Programa Crédito Solidário (PCS) do Governo Federal, que atende especificamente os movimentos populares, associações e ONGs. O MLB articulou ainda a parceria com diversos órgãos da administração pública para a efetivação do projeto, construído na zona oeste do Recife, no bairro chamado Iputinga.

Por outro lado, analisamos como as mudanças atuais nas políticas públicas de incentivo ao protagonismo popular, mais especificamente na construção de moradias de interesse social, vêm atingindo os movimentos, as instituições públicas, e, fundamentalmente, as famílias destituídas de moradia, descrevendo assim, os elementos que caracterizam os avanços e as permanências no campo da política pública de habitação.

Desta maneira, o grau de articulação e participação do MLB com as instituições públicas, operadoras da política de habitação de interesse social, é analisado nesta experiência, tendo como princípio a construção territorial desenvolvido pelo próprio movimento, juntamente com as famílias. Logo, a análise desta experiência tenta demonstrar os principais paradigmas e as dificuldades de concretização que norteiam os principais programas de incentivo à autogestão no atendimento às famílias, especialmente o Programa Crédito Solidário.

A compreensão destes mecanismos, as etapas e a construção do arcabouço teórico-metodológicos da pesquisa deram-se da seguinte forma:

- a) Análise sistemática das referências pertinentes ao tema do trabalho, incluindo-se documentos públicos, relatórios técnicos, livros e Leis que remetem ao assunto, além de monografias, dissertações e teses;
- b) Levantamento de dados junto aos órgãos públicos, no que concerne à política de habitação de interesse social no país e no Estado, tais como Ministério das Cidades, Companhia de Habitação de Pernambuco (CEHAB) e Secretaria das cidades do Estado de Pernambuco;
- c) Avaliação de documentos históricos que retratam a atuação dos movimentos pela reforma urbana no Brasil, antes e/ou após a criação do Ministério das Cidades, integrando e contextualizando com as ações do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

A análise bibliográfica pertinente ao tema permitiu uma compreensão sistemática das diferentes políticas de governo adotadas sobre a questão habitacional no Brasil, em especial na cidade do Recife, ao longo dos anos, de forma que possamos compreender os entraves e as mudanças destes modelos, bem como as questões construídas no passado que ainda permanecem intrinsecamente ligadas às políticas desenvolvidas na atualidade.

d) Entrevistas semi-estruturadas com as famílias (antigos mutirantes e/ou atuais moradores), com uma amostra de 50, num universo de 200 famílias da antiga ocupação que moram hoje no conjunto residencial D. Hélder Câmara, cuja escolha foi realizada de maneira aleatória. Por fim, entrevistas abertas com os apoiadores e dirigentes do MLB que atuaram na ocupação, além da coordenadora de assistência técnica da CEF, Katherine Rats.

A construção e aplicação destas entrevistas basearam-se na necessidade de compreender a inserção dos atuais moradores na construção do projeto autogestionado ao longo do tempo e o grau de inserção e participação das famílias no PCS. Os pontos de convergências e divergências com o desenvolvimento do projeto e as aspirações frente às necessidades que ainda existem no Residencial, também foram objeto de análise.

Por outro lado, foram transcritas as entrevistas dos dirigentes e apoiadores diante da antiga ocupação D. Hélder Câmara, relatando o processo de construção e materialização do projeto, os mecanismos de luta e as formas de organização do movimento no lugar. Por fim, as informações sobre os programas de incentivo à autogestão da CEF, foram coletadas através da representante da área de assistência técnica.

e) Acompanhamento *in loco* das ações do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), em D. Hélder Câmara. Analisando sua interlocução com as instâncias públicas, com os antigos mutirantes e atuais moradores, bem como, a elaboração das respectivas decisões, além das suas atuações, estratégia política e mobilização em torno da moradia popular;

f) Representação fotográfica e acesso ao acervo do MLB, retratando os mais variados elementos temporais que caracterizaram a ocupação e a construção das moradias;

g) Proposição de melhorias ao atual modelo de políticas de habitação de incentivo à autogestão no atendimento às famílias de baixa renda, bem como a análise teórica das ações do MLB a partir da construção do conjunto residencial D. Hélder Câmara.

A partir desses mecanismos de análise, é de suma importância compreender a atuação do MLB, como prática social de organização enquanto movimento popular

pela reforma urbana, para, diante dos dados, fazermos considerações sobre as políticas de moradias populares e suas perspectivas.

A estruturação deste trabalho deu-se ainda da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta uma análise do conceito de território sob a perspectiva das ações e das apropriações do espaço pelos movimentos sociais, em especial dos movimentos sem-teto, cujo intuito relaciona-se em compreender como eles se afirmam territorialmente na busca dos seus objetivos, como a conquista da casa, por exemplo.

O segundo capítulo traz um debate acerca dos movimentos sociais, a partir das contribuições teóricas de autores que trataram desta temática seja na Sociologia e na Ciência geográfica, cujo objetivo é de relacionar ao nosso objeto de análise. Para interrelacionar ainda com este debate, aproximamos para uma escala a nível nacional, analisando o processo histórico de construção, organização e crescimento dos movimentos pela habitação e pela reforma urbana no Brasil, tendo como eixo desencadeador o início das mobilizações e as redefinições nas políticas governamentais de habitação em cada contexto institucional.

O terceiro capítulo analisa sistematicamente as políticas governamentais ditas de interesse social desenvolvidas no país, na qual emergem desde a ausência do Estado brasileiro às etapas de atendimentos às famílias de baixa renda, caracterizando por políticas ineficientes frente às demandas por moradias que a população estava sujeita. Nesse contexto histórico, a cidade do Recife surge como um centro de contradições, mas também de importantes vitórias do movimento popular, pela participação e implantação de políticas mais democráticas, a exemplo da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Nesse sentido, tal capítulo constrói temporalmente estas iniciativas, chegando até a redefinição a nível nacional das políticas de habitação e da elaboração de marcos legais, a exemplo do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades.

O quarto capítulo refaz os mecanismos de organização e atuação do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), desde seu surgimento até as interlocuções desenvolvidas pelo movimento com as instituições públicas, no intuito de solucionar as suas reivindicações. Faz ainda a análise no espaço e no tempo da

antiga ocupação e o atual conjunto residencial D. Hélder Câmara, o processo de ocupação, os mecanismos de resistência e as conquistas que foram realizadas.

Ao fim, aborda-se a discussão em torno das políticas de governo de habitação social e a consequente inserção do MLB nas políticas que se destinam à autogestão, colocando em evidência também os elementos atuais da política que inviabilizam a sua expansão e o atendimento pleno das famílias sem-teto.

Portanto, a sistematização desse levantamento permitiu a construção de reflexões e proposições acerca das políticas de habitação e a relação que os movimentos sociais desenvolvem na busca de territórios socialmente mais justos. A partir de um interesse em comum, a conquista da casa própria pelas famílias, tem como eixo norteador a experiência desencadeada pelo movimento e na dificuldade de efetivação dos interesses sociais, a partir das políticas de incentivo à autogestão.

## 1.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS À COMPREENSÃO DOS MOVIMENTOS SEM-TETO

O conceito de território é debatido em diversas instâncias da ciência, seja no âmbito das ciências sociais, seja no das ciências naturais. No campo da Geografia ele aparece como categoria de análise do espaço geográfico ou do espaço socialmente produzido.

Essencialmente, a palavra deriva do latim e possui uma dupla conotação: seja no campo material seja no simbólico. Pois o termo aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-territor*, ou seja, possuem relação com a dominação da terra, cujo significado é “pedaço de terra apropriado” e mesmo com a inspiração do terror, do medo (HAESBAERT, 2005).

Historicamente, o termo é utilizado e associado ao caráter de dominação e/ou apropriação do espaço por grupos sociais específicos, através de uma relação de poder em um determinado recorte territorial. Foi assim, por exemplo, na Geografia Política clássica, preconizada por Ratzel, em que o Estado-nação adquiria um caráter fundamental e expansionista, permanecendo este tipo conceitual de território, integralmente ligado ao papel do Estado e sua ação de domínio<sup>1</sup>.

Naturalmente, essa forma de pensar o território estava baseada nos princípios de evolução capitalista, determinada pela expansão territorial e o surgimento da sua fase imperialista. Assim, o Estado só manteria seu domínio e seu progresso a partir de suas bases de expansão territorial.

Partindo dessas proposições, foram desenvolvidas pelo Ratzel o conceito de *espaço vital*, cuja definição está associada à capacidade de utilização do território pela sua população, caracterizando, desta forma, o viés do progresso e as necessidades territoriais.

Mais tarde, Raffestin (1980), criticou o posicionamento da geografia política clássica por colocar o Estado como o único mecanismo de poder e conseqüentemente de configuração territorial. Além disso, ele entendeu o espaço como sendo antecessor ao território e este último, como sendo categoria do próprio

---

<sup>1</sup> Salienta-se que apesar de ser associado historicamente ao poder político, o termo vincula-se tanto ao poder no sentido concreto de dominação, quanto ao sentido simbólico de apropriação (HAESBAERT, 2005).

espaço geográfico, objeto de muita confusão anterior e na atualidade (RICETO E SILVA, 2008).

Entretanto, na avaliação de Souza (2005), Raffestin (1980) cometeu o equívoco em assimilar o território ao substrato material, ou seja, o território seria um espaço onde se projetaria o trabalho, energia e informação, revelando relações marcadas pelo poder. Para Souza (op cit, p. 83), não há uma ruptura de fato com o pensamento de Ratzel, excluindo-se apenas o fato de que Raffestin (1980) não se limita ao “solo pátrio” na única dimensão de território.

Além disso, essa maneira de analisar o território minimizaria as várias dimensões de apropriação do mesmo, não estando necessariamente vinculada ao Estado, sobretudo quando nos referimos ao avanço técnico-científico na atualidade e às ações decorrentes dos mais variados grupos sociais. É numa perspectiva de avanço técnico e do uso do território e não no território em si que o termo deve ser analisado, como aponta Santos (2005):

Evoluímos da noção antiga de Estado territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território. Observando, assim, novos recortes, resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território (SANTOS, 2005, p. 255).

Com isso, Santos (2005) chama a atenção para as dimensões das horizontalidades e verticalidades, as primeiras seriam os lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto a segunda resumiria a pontos distantes um dos outros, ligadas por formas e processos sociais. Desta maneira, os territórios são formados pelos mais diversos atores, das mais diferentes formas, seja do ponto de vista temporal, da variabilidade, sejam do ponto de vista permanente ou dinâmico em que é submetido o espaço, como analisa Souza (2005).

É neste contexto, que a concepção de território liga-se à de territorialidade, enquanto relações socioespaciais associadas ao território. Naturalmente essas relações vão se proceder sob as mais diferentes formas, desde a perspectiva de grandes agentes empreendedores, passando pela ação estatal ou mesmo sob a dimensão das classes populares em regime de cooperação construindo significados no lugar.

Urge, assim, a necessidade de refletir sobre as diversas práticas sociais

podem caracterizar a configuração territorial. É do resultado dessas ações que surge o modelo de organização espacial, ou seja, todas as ações resultantes do trabalho humano desenvolvidas no espaço.

Logo, na Geografia, o espaço é compreendido como o resultado de um par dialético<sup>2</sup> de sistemas de ações e sistemas de objetos interagindo indissociavelmente, onde os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações, por outro lado, o sistema de ações leva a construção de objetos novos ou se realiza sobre os preexistentes (SANTOS, 1997). Desta forma, o espaço é analisado a partir de uma totalidade, na perspectiva da interdependência dos sistemas aqui analisado, ou seja, na descrição de Santos (1997):

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá (SANTOS, 1997, p. 51).

Dessa forma, os sistemas descritos por Santos (1997) são mecanismos fundamentais que caracterizarão a própria organização do espaço. Se o processo é resultante também das ações, naturalmente, a organização espacial irá refletir as características dos agentes indutores que irão definir ou redefinir a disposição dos objetos, especialmente quando o fator potencial é o antagonismo de classe, como analisa Corrêa (1986):

Em uma sociedade de classes, a organização espacial refletirá tanto a natureza classista da produção e do consumo de bens materiais, como o controle exercido sobre as relações entre as classes que emergiram das relações sociais ligadas à produção (CORRÊA, 2002, p. 55 e 56).

Assim, ao analisarmos a organização espacial sob a ótica de uma sociedade heterogênea, dinâmica, resultado de um processo histórico sob a luz do capitalismo,

---

<sup>2</sup> O termo empregado associa à perspectiva Marxista. A partir dos escritos de Marx e Engels Japiassu e Marcondes (2001) descrevem que a dialética se converte no método do materialismo e no processo do movimento histórico que considera a natureza: a) como um todo coerente em que os fenômenos se condicionam reciprocamente; b) como um estado de mudança e de movimento; c) como o lugar onde o processo de crescimento das mudanças quantitativas gera, por cumulação e por saltos, mutações de ordem qualitativa; d) como a sede das contradições internas, seus fenômenos tendo um lado positivo e o outro negativo, um passado e um futuro, o que provoca a luta das tendências contrárias que gera o progresso.

deve-se levar em consideração as localizações fixas e os fluxos que são decorrentes das ações ocorridas no próprio território, a partir do seu uso e da sua apropriação.

Dessa maneira, estaremos construindo bases conceituais na qual o território assume uma gama de possibilidades dependendo, obviamente, da apropriação e do uso que se faz do espaço, identificando os interesses intrínsecos e, conseqüentemente, as repercussões que são promovidas nas escalas local e global do espaço geográfico.

Desse modo, os territórios podem ser reconhecidos como a materialidade e como a imaterialidade das relações sociais, às quais se caracterizam pela solidariedade, pela operacionalidade ou pela conflitualidade entre os grupos que compõem o território, tornando-se espaço de liberdade e dominação, de expropriação e também de resistência.

Tal como afirma Fernandes (2005), a partir destes pressupostos, podemos perceber que, por si só, o território é dinâmico e, conseqüentemente, dialético, fruto de fatores conjunturais e estruturais das políticas vigentes. Nesta perspectiva, os movimentos sociais constroem territórios que buscam essencialmente serem ouvidos e travarem campos de lutas em prol da garantia dos direitos dos cidadãos.

Assim, muitas ocupações dos sem-teto em terrenos subutilizados ou em prédios abandonados dos centros das grandes cidades brasileiras constituem territórios de lutas e reivindicações, apresentando-se como excelentes representantes de espaços de solidariedade, identidade e resistência ao poder vigente. A “falta” de moradias, resultado do modelo de desenvolvimento excludente imposto no país, requer mobilizações dos grupos sociais “excluídos” em busca de suas conquistas.

O fato é que o território sempre foi fundamental para o reconhecimento dos movimentos sociais como essencial na construção e uso do espaço. Neste ponto, Santos (2005) discutiu a importância da construção de espaços banais, de solidariedade mútua entre pessoas e lugares, em contraposição aos espaços em redes ou os espaços de alguns, construtores dos territórios.

De acordo com o autor (op cit. p. 257), o acontecer solidário aparece de três formas no território atual: um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico. No acontecer homólogo e o acontecer complementar o território atual é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são

formuladas ou reformuladas localmente, ao passo que o acontecer hierárquico constrói-se, ao contrário, de um cotidiano imposto de fora, comandado por uma informação privilegiada, uma informação que é segredo e é poder.

O que o autor propõe é retomar a noção de espaço banal, o espaço de todos, caracterizado pelo trabalho de todos, através das horizontalidades, na busca de caminhos diferentes da globalização perversa. Contrapondo-se, assim, a noção de redes, ligadas aos imperativos do mercado que seriam as verticalidades ou ações externas. Uma vez que a arena de oposição entre mercado e sociedade civil é o território, em suas diversas escalas.

Portanto, como não reconhecer as práticas dos movimentos sociais, em especial dos movimentos sociais sem-teto, a partir das ações dispostas no território na organização do espaço geográfico? Como elucidamos, a explicação conceitual acerca dos atores sociais que levem em consideração apenas as relações sociais, termina por provocar análises incompletas e parciais.

A partir desta perspectiva, tem-se a noção da construção da territorialidade aqui analisada: as ações realizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), objeto deste estudo. Estabelecem-se, a partir da apropriação do espaço, tanto pelas relações de poder, como também através dos elementos simbólicos, uma vez que os movimentos necessitam da base territorial, seja ele material ou imaterial para construir seus objetivos, desenvolvendo assim territórios de solidariedade, ou seja, unidades de politização e ações sociais de resistência ou o espaço banal nas palavras de Santos (2005).

Essas ações ferem o poder vigente, que é baseado no dinheiro, no fluxo especulativo, e, que deixam em segundo plano os interesses dos cidadãos, sejam na educação, na cultura, na saúde ou segurança. A contribuição perpassa a visibilidade pública, interferindo, de certa forma, até na consolidação de políticas de cunho popular, de interesses coletivos e na busca da justiça social.

Dessa forma, sob a perspectiva da categoria território, propõe-se analisar o processo de territorialidade desencadeada pela iniciativa do MLB, a partir da ocupação e, conseqüentemente, da construção da “comunidade” D. Hélder Câmara na zona oeste do Recife. Relacionando os aspectos de abordagem teórica às ações do movimento, uma vez que tais ações foram essenciais para a implementação de um projeto de autogestão de mutirão habitacional, na tentativa de buscar soluções

para a diminuição do déficit de moradias na Região Metropolitana do Recife e na busca de solidariedade e ajuda mútua entre as famílias envolvidas.

## **2. OS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA HABITAÇÃO**

### **2.1 Contribuições teóricas à compreensão dos movimentos sociais sem-teto**

Ao analisar o conceito de movimentos sociais, tem-se a clara convicção que o termo sofreu uma série de mudanças paradigmáticas que se fundamentaram sob diversas matrizes teórico-metodológicas. Entretanto, o nosso objetivo neste capítulo é sistematizar algumas das contribuições sociológicas sob a perspectiva dos movimentos sociais, especialmente os movimentos urbanos (sem-teto), destacando como esta discussão influenciaram e permearam os trabalhos na Geografia, no âmbito brasileiro, nas últimas décadas.

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

O ápice das discussões fundamentou-se em torno da Escola de Chicago, sob a perspectiva da teoria da mudança social, onde a interação entre indivíduo e a sociedade era o enfoque essencial. Os movimentos sociais seriam o resultado de conflitos gerados entre a multidão, consequência do choque entre diferentes culturas e realidades, tendo o papel dos líderes como fundamentais como focos que dinamizavam as mudanças sociais e apaziguavam os movimentos, logo as mudanças sociais seriam o clímax deste processo (GOHN, 2008). Desta forma, a categoria analítica baseava-se no entendimento do comportamento e da ação dos indivíduos, onde a mudança social se dava por meio da mudança do comportamento dos indivíduos em instituições.

Já nos anos de 1960, diante dos últimos acontecimentos sociopolíticos, e a ascensão dos grupos minoritários como os feministas e dos direitos civis, as teorias contemporâneas norte-americanas criticavam o posicionamento clássico, onde o elemento psicossocial era fator explicativo das ações coletivas, logo a teoria daria ênfase ao caráter comportamental e organizacional. Para isso foi proposta a teoria da Mobilização de Recursos (MR) na qual descrevia os movimentos não como massas irracionais, mas como grupos dotados de racionalidade (op. cit. p. 55).

Nos anos de 1970, houve a construção de críticas no que concernia o aspecto metodológico da MR, uma vez que era preciso não levar em consideração apenas o fator econômico<sup>3</sup> como mecanismo explicativo das ações dos movimentos, era necessário levar em consideração também a estrutura política e cultural dos grupos, ou seja, a linguagem, as idéias, os símbolos, as ideologias e as práticas de resistência cultural, isto é, uma análise da relação ente Estado e sociedade (GOHN, 2008).

Com o surgimento de outros grupos como o movimento ecológico, era preciso outro tratamento metodológico. A partir deste entendimento foi proposta a teoria da Mobilização Política (MP), com isso, resgataram-se os princípios do pensamento clássico, onde a psicologia social era essencial para a compreensão dos grupos sociais.

Paralelamente a essas discussões, surge a partir da década de 1960 do século passado algumas correntes denominadas por alguns como neomarxistas, especialmente na Europa, emergindo vários pesquisadores, entre os quais se destacam Alain Touraine.

Touraine elaborou seus estudos na importância dos sujeitos ou atores na história, desvinculando do elemento da classe social, defendido pelos marxistas. Para o autor a sociedade civil é um espaço de disputas, lutas e processos políticos, um espaço também de criação de normas e relações sociais de dominação e resistência (TOURANE, 1977). Nessa perspectiva, o autor encara a sociedade civil não apenas como mecanismo de domínio, mas também como mecanismo de liberdade na qual o ator coletivo seria fundamental para a busca de tal bandeira.

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

Um conjunto de práticas sociais que envolvem simultaneamente certo número de indivíduos ou grupos que apresentam características morfológicas similares em contigüidade de tempo e espaço, implicando um campo de relacionamentos sociais e a

---

<sup>3</sup> “A ênfase toda é colocada numa visão exclusivamente economicista, baseada na lógica racional da interação entre indivíduos, que buscam atingir metas e objetivos, e em estratégias que avaliam custos e benefícios das ações. A base do modelo é a teoria do utilitarismo” (GOHN, p. 51, 2008).

capacidade das pessoas de incluir o sentido do que estão fazendo (MELUCCI *apud* GOHN, 2008, p.154).

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

O autor é responsável também pela criação do conceito de Novos Movimentos Sociais (NMS), logo seguido por outros autores. A concepção metodológica dos NMS pressupõe um arcabouço maior de novos mecanismos de atuação e busca dos objetivos, novos objetos de reivindicações, bem como novas modalidades de participação popular, desassociando essencialmente à condição classista. Esses novos atores se diferenciam exatamente por expandir seu campo de atuação nos campos da cultura, da economia, da política e da sociedade, desta forma, a heterogeneidade é traço fundamental na construção dos NMS.

Neste sentido, Melucci estabelece importantes contribuições na perspectiva de análise dos movimentos sociais. De fato, as práticas sociais e a ligação que existe nos integrantes dos movimentos sem-teto, a partir de suas necessidades, no caso a moradia, é que vai ser determinante para a construção da mobilização, dando sentido às ações desenvolvidas. Vale destacar ainda, que esses movimentos estão construindo novos mecanismos de atuação e objetivos, como destacou o autor, se não são incluídos essencialmente como NMS, pela história que possuem anterior a este conceito, ao menos podem ser caracterizados como movimentos que redefiniram suas atividades, suas estratégias e suas mobilizações nos últimos anos, em função das mudanças sociopolíticas verificadas no país.

Dentre os vários debates apresentados ainda pela corrente neomarxista ao longo dos anos, três autores têm importante destaque no estudo dos movimentos sociais urbanos, onde os mecanismos teóricos e as suas contribuições relacionam-se essencialmente ao nosso objeto de pesquisa, são eles: Antonio Gramsci, Manuel Castells e Lojkin, cujos estudos influenciaram também nas abordagens dos movimentos populares na América Latina.

Gramsci desenvolveu seus estudos a partir da perspectiva da construção da hegemonia popular ou contra-hegemonia à classe dominante. Considera-se que a articulação de elementos dispersos e fragmentados no cotidiano dos indivíduos,

expressos por representações e pela práxis, baseadas no senso comum, conteria o germe e a possibilidade da transformação social, pela politização e transformação da consciência dos sujeitos. Os intelectuais teriam, para o pensador, um papel relevante neste processo (GOHN, 2008).

O autor ainda debate a noção de Estado, refuta a tese que seria apenas um espaço de poder da classe dominante, sendo uma somatória das sociedades civil e política. Logo, é fundamental disputar espaços políticos dentro dos órgãos estatais, assim como a possibilidade de democratizá-los. Neste sentido, os movimentos seriam elementos fundamentais da luta contra-hegemônica.

Entende-se, dessa maneira, a relevância deste tópico, uma vez que a construção de movimentos sociais na perspectiva do espaço urbano tem se verificado na atualidade a necessidade cada vez mais latente dos próprios movimentos sem-teto participarem ativamente das políticas públicas e conseqüentemente dos espaços que são criados entre Estado e população, no que se refere aos debates em torno das políticas habitacionais. Os financiamentos públicos de habitação, a participação dos movimentos nos Conselhos da cidade, a articulação e a elaboração de projetos autogestionados de construção de moradia, bem como na elaboração das políticas públicas, refletem esta nova conjuntura, de maneira que a organização social possa interferir nas decisões políticas e nas ações do Estado.

Entretanto, atentamos para o risco que existe nesta “disputa”, no que concernem aos órgãos do Estado. Há uma grande variedade de movimentos populares em torno da habitação ao longo dos anos, que sofreram processo de desgaste político, fragmentação e cooptação por parte das classes dominantes, diante da fragilidade ideológica dos mesmos. O termo “disputar” requer reconhecer, por parte dos movimentos, que isto significa um dos mecanismos de conquistas e de crescimento do próprio movimento, tendo como meta fundamental a manutenção das bandeiras de lutas históricas, como a necessidade da reforma urbana e a função social da propriedade, algo evidenciado nas ações desenvolvidas pelo MLB.

Outra contribuição importante vem de Castells, na qual constrói seu arcabouço teórico basicamente sob o prisma dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU). Para entendê-los era preciso relacioná-los à problemática econômica e política do capitalismo, registrando e relacionando às ações e organizações, partindo

em seguida para uma nova etapa, na qual observaria as relações anteriores com a atual tendo em vista a leitura de três etapas de acordo com GOHN (2008): as contradições estruturais do capitalismo, a expressão estrutural do movimento urbano e o processo político mais geral do país nos últimos anos.

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

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

O autor ainda revela que um movimento social é resultante de uma dada combinação estrutural, ou seja, um par dialético que acumula várias contradições seja no aspecto econômico, nas práticas urbanas, na estrutura social ou nos aspectos políticos do sistema. Em consequência, esse mesmo movimento social criará, por parte do sistema, um contra-movimento representado pela política vigente com o intuito de manutenção da ordem estabelecida na estrutura urbana (CASTELLS, 2000).

Logo, para Castells (2000, p.390), “Há movimento social urbano quando há correspondência entre as contradições estruturais do sistema urbano e uma linha exata de uma organização formada a partir da cristalização de outras práticas”.

Concordamos com o autor quando reconhece que as próprias contradições do sistema na estrutura urbana, no caso o capitalista, é que vai ser agente indutor da mobilização social, porém, o grande desafio no que se refere à análise destas contradições está na compreensão de como esses fatores estão dispostos no espaço urbano brasileiro, levando em consideração todas as suas especificidades e mecanismos de funcionamento, desde os fatores da inclusão precária em que vivem muitas famílias até os aspectos que caracterizam os indivíduos de uma ocupação,

como a informalidade. Isso termina sendo um grande desafio na construção investigativa.

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

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

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

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

Reconhecendo a nova divisão social e espacial das funções nos grupos monopolistas que geram as principais formas de segregação urbana, o autor, apresenta os novos movimentos sociais urbanos a partir da articulação das “antigas” e “novas” contradições verificadas do uso social do espaço urbano, entre às quais

consiste na oposição no nível do financiamento público e no nível do uso de um espaço limitado. A partir daí, Lojkin exemplifica algumas mobilizações ocorridas na Europa, entre o fim dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, onde colocava em questionamento a segregação monopolista do espaço urbano a partir do processo de industrialização.

Há uma limitação do ponto de vista teórico, a partir da análise que o autor faz, uma vez que o estudo remete a um dado momento histórico, mais especificamente no final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, descrevendo precisamente os acontecimentos na Europa, ou seja, uma realidade que não pode ser transplantada plenamente para a realidade brasileira na atualidade, uma vez que as características econômicas, políticas e sociais que regem a sociedade são diferenciadas das condições européias, mesmo que compartilhe do mesmo modelo econômico, o capitalista. Outro questionamento é o risco de associar os MSUs à condição de uma classe específica (nas palavras do autor a dos dominados) diante de uma grande heterogeneidade de indivíduos que atuam nos movimentos sem-teto e seus anseios, que ultrapassam a luta unicamente pela moradia, poderíamos associá-los a uma classe especificamente?

Na perspectiva da Geografia brasileira, há uma série de trabalhos, sobretudo a partir da década de 1980 que, destacam a ação dos movimentos sociais urbanos. Entre os quais, Souza Jr (2008) evidencia os trabalhos de Silva (1986), Souza (1988, 2004, 2006), Souza e Rodrigues (2004), além dos trabalhos de Fernandes (2001, 2005), com sua proposta teórica de diferenciação de movimentos socioespacial e socioterritorial.

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

Nessa perspectiva, o autor mantém uma forte ligação com a análise da Geografia crítica. Apesar do autor não fazer um resgate das concepções teóricas de alguns autores europeus sobre o tema de forma específica, onde obteve grande

influência em autores brasileiros, o mesmo resgata alguns temas trabalhados pelos pensadores europeus, como os MSUs enquanto atores políticos, luta de classes, sentido de coletividade e participação (SOUZA JR, 2008).

O autor ainda define *imaginação geográfica*, como sendo a construção de um espaço melhor a partir do espaço da vida, ou seja, a construção de conceitos pelas camadas populares, permitindo a orientação e a integração de estratégias capazes de lidar com o processo social e os elementos da forma espacial (PEDON, 2009).

Já Marcelo Lopes de Souza (2005) desenvolve seu trabalho a partir da atuação dos MSUs, em especial o ativismo de bairro, onde considera como fundamentais para a conquista de direitos e a politização das cidades, relacionando às conquistas de infra-estrutura e direitos sociais.

Em co-autoria com Rodrigues, procura desenvolver as características dos MSUs, atribuindo como uma das expressões dos ativismos sociais de bairro. Há ainda, o estabelecimento de grandes contribuições no que concerne ao estudo dos movimentos sociais urbanos, a partir da ciência geográfica, para isso, o autor diferencia o conceito de ativismo e movimentos sociais.

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

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

O autor considera ainda o ativismo de bairro como a maior expressão da relação do grupo de pessoas, não apenas do ponto de vista político, mas com forte conotação com o espaço, e reconhece que apesar da pouca expressão política em sua mobilização e a cooptação que ocorreu em muitos deles, compreende que há uma busca de autonomia por parte deles, em detrimento aos setores monopolistas (op. cit. 2004).

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

Outras contribuições remetem à análise dos movimentos em meio à Luta pela Reforma Urbana, uma vez que o contexto histórico de sua pesquisa remete a uma grande efervescência dos movimentos em torno dos projetos da reforma urbana.

A autora ainda enfatiza o papel pedagógico que existe dos movimentos em conhecer o espaço urbano, seja na própria dinâmica da cidade ou mesmo nos elementos jurídicos que regem a propriedade da terra, influenciando, desta forma, nas decisões dos dirigentes. Outro ponto de destaque remete ao caráter de visibilidade política desenvolvido pela ocupação, uma vez que motiva a possibilidade do apoio de outros movimentos à ação desencadeada (PEDON, 2009).

Outra contribuição na perspectiva da Geografia está no trabalho de Bernardo Mançano Fernandes (2005), que ao estudar o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), propõe o estudo dos movimentos sociais, a partir de duas perspectivas, os movimentos socioespaciais e os movimentos socioterritoriais, enquanto o primeiro termo estaria associado aos mecanismos de construção espacial e da espacialidade pelos movimentos, o segundo estaria associado à ação dos movimentos na construção do território, das territorialidades e das identidades territoriais. Esse argumento, parte da tentativa de superar os conteúdos da sociologia no que se referem aos movimentos sociais, utilizados nos trabalhos da ciência geográfica.

Dessa forma, podemos associar os movimentos sem-teto como organizadores e produtores do espaço geográfico, a partir da apropriação e

construção de mecanismos de lutas pelo território, ou seja, as ocupações, a organização e definições coletivas, bem como a construção de moradias populares, são exemplos claros não só da construção territorial, mas também da apropriação do espaço e sua redefinição.

Logo, grande parte dos movimentos sem-teto está inserido neste contexto analisado, uma vez que há a construção do território, a partir do momento em que realizam as ocupações, tanto em prédios desocupados, quanto em terrenos em áreas urbanas, sobretudo os destinados à especulação. Quando atuam, também travam disputas com o modelo de sociedade implantada, que promove altos índices de famílias desprovidas de moradias, constroem ainda, espaços de discussão e proposições acerca das condições do bairro.

Portanto, os estudos elucidados nesse tópico de forma incipiente nos mostraram o caráter de transformação socioespacial a partir das ações dos movimentos sem-teto. Os trabalhos demonstrados na Geografia refletem a atuação dos movimentos a partir da apropriação do espaço e na construção do território/territorialidade, onde coloca em evidência o caráter excludente nos espaços urbanos, a necessidade de mudanças e a possibilidade de politização das cidades.

Para isso, as ações podem ser importantes, pois, motivam não só o caráter pedagógico dos atores envolvidos, mas também a possibilidade concreta de mudanças no que concerne à participação popular nas decisões e implantação das políticas públicas, seja na busca da dignidade humana, seja na busca da justiça social.

É nessa perspectiva que os atores sociais com atuação no país, tiveram um papel fundamental na construção de movimentos que lutassem pelo acesso à cidade, pelo direito à moradia e por uma reestruturação profunda dos espaços urbanos, desenvolvendo, ainda, uma participação efetiva nas decisões e aplicações das políticas públicas de habitação, verificado, especialmente, nos últimos anos. É nesse sentido, que nos propomos a analisar no capítulo seguinte, essas ações e mudanças, a partir da atuação dos próprios movimentos sem-teto.

## **2.2 Os movimentos pela habitação e pela reforma urbana no Brasil e o novo contexto institucional**

Os movimentos pela habitação no Brasil sempre estiveram ligados ao caráter excludente que foi imposto, ao longo dos anos, à população mais pobre e deficitária das condições básicas de habitabilidade. As mobilizações em torno da retirada dos mocambos em Recife, no Governo de Agamenon Magalhães (1937-1945), os movimentos de resistência pela permanência nas favelas e pela conquista dos direitos no Rio de Janeiro desde a década de 1940, e, mesmo, a consolidação das associações de moradores em vários bairros das cidades brasileiras. Estes são alguns exemplos dos mecanismos de mobilização em torno da moradia.

Apesar de já ganharem visibilidade nesse período, os movimentos apareceram com força e com um acúmulo político e reivindicativo em meados dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. A explicação pode estar relacionada ao fato do país viver sob um período ditatorial, entre 1964 e 1985 que, de certa maneira, perseguiu e inviabilizou mobilizações mais intensas e que pudesse colocar em questionamento o padrão político existente no Brasil naquela época.

Entretanto, o processo inflacionário por que passava a economia do país, as condições de trabalho nas fábricas nos grandes centros urbanos e a falta de moradia, contribuiu sistematicamente para o ressurgimento dos movimentos sociais no país, mesmo com o governo ditatorial ainda instalado. O fato é que as mobilizações colocavam em questionamento o governo militar e a falta de liberdade que existia. As mobilizações operário-sindicais e do acesso à terra, aos bens de consumo coletivos e à moradia ganharam grande visibilidade e promoveram um impacto no poder público no que se refere à exclusão socioespacial (SANTOS, 2004). Os pontos que convergiam as lutas dos movimentos eram as condições dos transportes públicos, a infra-estrutura precária e as condições da saúde pública.

O quadro político-econômico que estava inserido o país influenciou diretamente na questão habitacional, ou seja, cresceram substancialmente as favelas, as autoconstruções e os loteamentos distantes dos grandes centros urbanos. Os loteamentos são um exemplo claro da política de beneficiamento do capital imobiliário e da ausência do estado no disciplinamento do solo urbano (KOWARICK, 1993).

Atrelado a isso, a ação do governo veio a regimentar o crescimento do poder do capital imobiliário, como analisa Kowarick em seu estudo na Grande São Paulo:

Desta forma a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1993, p. 35).

Diante desse contexto, crescem substancialmente os movimentos específicos nas áreas urbanas, como os de favelas, as ocupações coletivas de terras urbanas, a partir dos mutirões, o movimento dos sem-teto e o dos moradores de cortiços (SANTOS, 2004). A autora Regina Bega dos Santos (2004) elenca os principais movimentos em torno da moradia que ganharam visibilidade ao longo dos anos. O primeiro seria os movimentos de favelas, que se manifestam a partir da possibilidade das mesmas serem removidas; podem se organizar também, na busca de infraestrutura adequada para o local: água, esgoto, saneamento, etc. Além do direito das terras públicas, sem o pagamento de taxas.

De acordo com autora, a Igreja Católica desempenhou um papel importante na defesa dos movimentos populares pela moradia. Em 1967, foi criada no Rio de Janeiro uma Pastoral de Favelas, depois do I Congresso dos Moradores em Favelas do Rio de Janeiro. Em 1975, foi criado o Movimento de defesa dos Moradores em Favelas (MDF) no intuito de lutar pela posse da terra e infra-estrutura, tudo sendo organizado de forma descentralizada, vinculadas à Igreja.

A segunda categoria de mobilização em torno de moradias refere-se aos mutirões, ou seja, os movimentos de ocupação coletiva que lutam não só pela permanência na área ocupada, mas a possibilidade de desenvolver a construção das casas. Os movimentos atraem moradores em cortiços, favelas e pequenas habitações alugadas para juntos conseguirem um lote urbano.

Apesar de esta modalidade ser considerada pelos movimentos como desarticuladora, uma vez que há uma pressão por parte das empreiteiras para conseguirem o contrato de construção das casas junto aos órgãos públicos, a autora, a partir dos trabalhos de Rodrigues<sup>4</sup> reconhece o caráter solidário ou de

---

<sup>4</sup> Trata-se da Tese de doutoramento da autora Arlete M. Rodrigues, intitulada "Na procura do lugar, o encontro da identidade". Defendida em 1990 na FFLCH/USP.

ajuda mútua nesta modalidade, uma vez que há a discussão entre os participantes do processo de construção e execução das obras, resultando em um trabalho conjunto na luta pelo direito à moradia.

Este tipo de característica, de acordo com Santos (2004), permite que os movimentos adquiram conhecimento sobre os aspectos jurídicos que regem a propriedade da terra, saibam pensar a cidade e saibam se organizar, criando assim, laços de identidade e conseqüentemente cidadania.

A terceira categoria de mobilização em torno da moradia refere-se ao movimento dos sem-teto e dos moradores de cortiços, para a autora a expectativa quanto à aquisição ou à obtenção da casa própria é um dos pontos nevrálgicos de todos esses movimentos, o resultado é a ocupação de casas e prédios abandonados pelos movimentos e a luta pela efetivação da reforma urbana no Brasil.

Estes movimentos ainda impressionam pela capacidade de organização a nível nacional, como a União Nacional de Movimentos de Moradias (UNMM) e o Movimento de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de Movimentos Populares (CMP), entidade mais abrangente que envolve organizações não só na área de habitação, mas de outros segmentos como gênero, transporte e raça (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006).

Outro movimento que direciona suas mobilizações em torno dos fóruns para mudanças nas políticas públicas a partir da década de 1990 é a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). Defendendo o direito à cidade e a luta pela moradia digna, a CONAM participa desde os movimentos pelo direito ao transporte, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, até a composição dos Conselhos Nacionais de Saúde e das Cidades (BOCHICHIO, 2008).

Destaca-se ainda, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), criada em 1989, que ganhou expressão a partir do processo de coletas de assinaturas em torno do projeto de iniciativa popular que criou o Conselho, o Fundo e o Sistema Nacional de Moradia Popular no Brasil. Está presente em 19 estados no país e atua em áreas de favelas, cortiços, mutirões, loteamentos e ocupações (BOCHICHIO, 2008).

Todos estes mecanismos de reivindicação em torno da habitação e da Reforma Urbana no Brasil desencadearam uma discussão mais emblemática em

torno das políticas públicas de habitação. Surgido em torno da Assembléia Constituinte na década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foi resultado do acúmulo de forças em torno da necessidade de democratização dos espaços urbanos e da luta contra a precariedade e a falta de moradias. Criada por setores progressistas da igreja Católica congregava intelectuais, especialistas e lideranças dos movimentos sociais urbanos.

Atrelados a isso, cresceram sistematicamente os encontros em torno da necessidade de Reforma Urbana, um desses encontros destaca-se a realização do 1º Encontro Nacional em defesa da Moradia em 1987, colocando a Reforma Urbana, através de um documento elaborado na ocasião, como expressão da política urbana no país, dando destaque à necessidade de legislação do uso do solo, taxaçaõ sistemática dos “vazios urbanos” e legalização dos loteamentos clandestinos (SILVA, 2003).

Em seguida vários documentos são elaborados pelas mais variadas entidades que destacam a necessidade da Reforma Urbana no país, entre as entidades têm destaque a CONAM, o Conselho Coordenador das Associações de Favelas de São Paulo (CORAFASP), pelo Conselho Coordenador das Sociedades Amigos de Bairros (CONSABs) e pelo Conselho Municipal das Associações de Moradores de São Paulo (CONSABs) (SILVA, 2003).

A construção de uma nova Constituinte no Brasil em 1988 deu uma visibilidade fundamental para os movimentos pela reforma urbana, tanto que a inserção do capítulo da política urbana a partir da emenda da reforma urbana é um exemplo claro do papel que os movimentos exerceram na construção do processo democrático brasileiro e no debate em torno do espaço urbano. Após a promulgação da nova constituinte, o MNRU elaborou uma carta de princípios e distribuiu em todo país, entretanto, os avanços em torno da RU ficou fragmentado a partir das ações isoladas em algumas cidades, como Recife e Natal, por exemplo (SILVA, 2003).

Mudada sua denominação de MNRU para Fórum Nacional de Reforma Urbana, é lançado na Rio 92, o tratado sobre cidades, vilas e povoados, pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), nos anos posteriores, a atuação do Fórum se deu tanto no encontro do Habitat II, na cidade de Estambul, em 1996, como no acompanhamento da aprovação do Estatuto da Cidade, que iria se consolidar em 2001.

Paralelamente a essas ações cresceram substancialmente os movimentos sem-teto que engrossariam a mobilização em torno não só da consolidação da Constituinte, mas também da aprovação do Estatuto das Cidades. O resultado é uma participação mais efetiva dos próprios movimentos em torno das políticas públicas de habitação, a consolidação, ainda, de bandeiras históricas como a aprovação da função social de propriedade e a regularização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, bem como da posterior materialização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SINHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinando um fundo específico para habitação social, além de centralizar as ações e projetos dos programas de interesse social.

Esses fatores desencadearam mudanças essenciais no direcionamento das políticas implantadas no país e da abertura de canais de participação popular nos conselhos gestores e nas políticas públicas. Naturalmente, esses elementos foram fruto de processos reivindicatórios elaborados ao longo dos anos, que se não vislumbrou a tão almejada Reforma Urbana, pelo menos colocou em discussão o grau de precariedade em que ainda vive boa parte da população brasileira nas áreas urbanas e a necessidade de mudança deste quadro.

Mas até que fossem conquistadas e consolidadas as políticas de habitação mais condizentes com os anseios dos movimentos sociais e da população mais pobre do país, houve um longo e tênue caminho, construídos desde a ausência total do Estado até às iniciativas pioneiras desencadeadas pelos governos mais atuais no que concerne à habitação popular. Esse assunto será retratado no próximo capítulo, permitindo um entendimento das condições colocadas pelo Estado ao longo dos anos.

### **3. As Políticas Habitacionais de “Interesse Social”**

#### **3.1 Etapas de atendimento à população de baixa renda**

O século passado, mais precisamente a década de 1920, marcou profundamente a história brasileira, a partir de uma série de mudanças do ponto de vista socioeconômico no país, sobretudo na Região Sudeste, especialmente os estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Apesar do fator agroexportador ainda ser proeminente para a economia do país naquele período, alimentada, sobretudo pelos capitais oriundos da atividade cafeeira, a Região Sudeste vinha se consolidando como uma promissora área industrial, consequência de uma série de fatores, tais como: a expansão do mercado consumidor, provocada pela mão de obra escrava recém liberta, a disponibilidade de matéria-prima abundante e o emprego de capitais oriundos do sistema cafeeiro.

O resultado dessas características foi um estímulo à construção de bases para grandes transformações do ponto de vista socioespacial no que se refere ao espaço urbano, consolidando ainda setores até então pouco preponderantes na economia, como os de serviços, os bancários e os administrativos, bem como os industriais (BONDUKI, 1994).

Os fatores supramencionados motivaram a vinda de uma grande massa de imigrantes procedentes dos mais variados países da Europa, principalmente, numa ocasião em que este mesmo continente ainda estava abalado pela crise econômica, resultante da Primeira Guerra Mundial. Eram italianos, portugueses, espanhóis, além de trabalhadores vindos de outras regiões do país (SIQUEIRA, 2008). Com a chegada de um elevado número de trabalhadores e, conseqüentemente, de suas famílias, ampliaram-se as contradições no que toca à questão da moradia, uma vez que não existia qualquer interferência do Estado na construção das casas de caráter popular, nem tampouco, políticas de financiamento da moradia própria para os trabalhadores.

Diante desse contexto, o período conhecido como República Velha (1889-1930) ficou caracterizado pela força da iniciativa privada, uma vez que ela era a principal detentora dos mecanismos de construção, incorporação e administração das habitações das classes trabalhadoras, tendo os cortiços como um exemplo mais

comum deste processo. Restando aos órgãos governamentais a regulamentação e repressão às situações graves de insalubridade, através das legislações sanitárias e policiais, e a concessão de isenções fiscais, que beneficiavam, sobretudo os proprietários das casas (ROLNIK, 1997).

Com a falta de moradias e o elevado número de trabalhadores precarizados, cresceram substancialmente as moradias subnormais ou insalubres, tais como também os mocambos, verificados no Recife, as estalagens, as vilas operárias, as favelas e os cortiços, muito comuns nas cidades possuidoras do maior número de operários de baixa renda, como Rio de Janeiro e São Paulo (SIQUEIRA, 2008). Os cortiços eram caracterizados por ambientes coletivos, insalubres, excessivamente pequenos, e que, na maioria dos casos, abrigavam um número de pessoas além de sua capacidade<sup>5</sup> tendo seu mecanismo de uso baseado através do aluguel.

Esse tipo de habitação proliferou-se por grandes áreas, uma vez que a demanda por moradia, por parte das classes menos favorecidas era uma realidade. Pelo fato dos construtores não seguirem à risca as legislações que disciplinavam a construção dos cortiços e pela própria natureza das habitações que inviabilizavam a manutenção de um ambiente salubre, os cortiços logo passaram a representar um perigo para a saúde pública. Não foram raras as ações governamentais, com a participação dos sanitaristas e o apoio da polícia, de forma preconceituosa e autoritária nos cortiços, como retrata Bonduki:

Os agentes da ordem sanitária não hesitaram em invadir casas, remover moradores (doentes ou não), desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir e queimar casebres, isolar quarteirões, prender suspeitos, atacar focos (BONDUKI, 2005, p. 31).

A falta de moradias fez com que fosse observado outro tipo de modalidade de construção de casas populares, que se destinavam a atender os trabalhadores, ou seja, as construções promovidas pelos industriais, próximas às atividades fabris, as chamadas vilas operárias, que funcionavam essencialmente, como mecanismos de controle social e como uma ação paternalista dos empresários para com os

---

<sup>5</sup> Bonduki (2005) faz uma descrição detalhada acerca das condições socioeconômicas dos trabalhadores que habitavam os cortiços e da própria moradia neste período.

trabalhadores, como forma também de coibir mobilizações sociais (SIQUEIRA, 2008).

O período descrito foi, portanto, marcado essencialmente pela participação da iniciativa privada na promoção e incorporação das chamadas casas populares. Além disso, os incorporadores e os agentes que estavam diretamente ligados à ação de construção das casas viram seus lucros aumentarem sobremaneira, frente à necessidade dos trabalhadores e à ausência de casas para atendê-los. Houve, dessa forma, uma ausência do Estado no que concerne à provisão de políticas públicas de habitação, que terminou motivando uma série de conseqüências para a população menos favorecida.

O movimento político de 1930 desencadeou mudanças nas relações econômicas e sociais no Brasil. Para Siqueira (2008), o movimento construiu bases políticas essenciais para a passagem do modelo agroexportador rumo ao projeto industrial enquanto agente de acumulação capitalista. Ao mesmo tempo, o Estado começou a intervir mais em setores da atividade econômica, desde a regimentação das leis trabalhistas, passando pela fixação do salário mínimo e a criação de indústrias estatais de base no país, como forma de ganhar a simpatia das camadas populares e em seguida diminuir as incertezas políticas neste período (LEHFELD, 1988).

Esse panorama político que ficaria conhecido como populismo<sup>6</sup> influenciou também as políticas públicas de habitação, uma vez que a questão das moradias para os trabalhadores já era considerada um problema de ordem pública, sob parâmetros da concepção higienista.

Entretanto, as intervenções só ocorreram, efetivamente, em 1937, com a criação de abrigos provisórios que se destinavam a atender os que se alojavam em locais caracterizados como favelas. O governo Vargas também criou as Carteiras

---

<sup>6</sup> O termo é demasiadamente carregado de interpretações, construídos ao longo da história, através das diversas discussões acadêmicas. Entretanto, associamos este período da política brasileira a três características tratadas por Gomes (2001, p. 24 e 25), primeiramente, trata-se de uma política de massas, que apesar de atingir essencialmente a classe trabalhadora consolida-se pela inexistência do sentimento de classe e a falta de organização por parte destes mesmos trabalhadores, em segundo lugar, os dirigentes procuram o apoio das massas emergentes em função das crises políticas que porventura assolam o Estado, e em terceiro, constrói-se a figura do líder populista, que possui carisma e capacidade de dirigir as massas e o poder.

Prediais, vinculadas ao sistema de previdência, Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) (SIQUEIRA, 2008).

Apesar desse modelo adotado não representar um aspecto significativo frente à resolução da demanda de habitações, com ações meramente pontuais, há o reconhecimento de sua importância, uma vez que elas representaram o início da construção de um modelo político de construção da habitação popular.

A Lei do Inquilinato de 1942 representou outro mecanismo de intervenção do governo neste período, instituindo o congelamento dos aluguéis no nível de 1941, além da regulamentação das relações entre proprietários e inquilinos (BONDUKI, 1994). Se por um lado o congelamento dos preços dos aluguéis permitiu certa estabilidade, por outro, o despejo seria outra modalidade encontrada pelos proprietários para ferir a legislação, ou seja, apresentava-se como um mecanismo encontrado para suprimir os pareceres legais e conseqüentemente aumentar o valor cobrado para a nova família que se instalaria no lugar.

Apesar das ações governamentais, esses mecanismos adotados não provocaram significativa transformação no que toca à crise da política habitacional no país. O resultado disso foi um aprofundamento das autoconstruções, nas variadas regiões, em locais sem a mínima infra-estrutura, como em morros, encostas, áreas de várzea, etc.

Em 1946, sob o governo Dutra, foi criado o primeiro órgão estatal, na esfera federal, chamado *Fundação da Casa Popular* com a incumbência de intervir diretamente no campo da habitação, através do atendimento e construção de casas para populações de baixa renda, além da elaboração de estudos de métodos para o barateamento das construções. O projeto sucumbiu pela dificuldade das famílias se adequarem aos editais e financiamentos conforme a renda, uma vez que era considerada alta para os padrões populares. Além disso, outros fatores contribuíram para a dificuldade do acesso à casa própria, como esclarece Lehfeld:

[...] restrições de informações, de prazo, de número de inscrições e de moradia oferecidas. Os editais de divulgação não alcançavam a todos os interessados e os prazos para a inscrição nem sempre eram suficientes (LEHFELD, 1988, p. 25).

Atrelado a isso, esta política foi considerada clientelista na construção e triagem dos candidatos, muitos dos quais possuíam apadrinhamento político, logo

não participava do critério de seleção, além disso, não era claro o critério de escolha de decisão de onde construir, nem tão pouco democrático (AZEVEDO E ANDRADE, 1982). Logo, ela iria caracterizar-se pelos recursos financeiros exíguos, para colocar em prática as políticas propostas e, conseqüentemente, a construção insuficiente de unidades, diante da crescente demanda por moradia entre a população de baixa renda.

Entre as décadas de 1950 e 1960 do século XX, cresceu substancialmente os investimentos estatais e estrangeiros na economia brasileira. Atrelado a isso, o país verificou um intenso crescimento da população urbana, bem como do desenvolvimento do capitalismo urbano industrial. Apesar destas transformações no campo social e econômico no país, o período do Governo Kubitscheck (1956-1961) ficou marcado pela falta da devida importância à questão habitacional. O resultado mais uma vez, foi a manutenção de uma política de habitação popular pífia e a falta de uma política efetiva de atendimento à crescente demanda, desencadeando, assim, as favelizações e a multiplicação das submoradias.

Diante desse quadro, a questão urbana passou a ser debatida como uma questão social efetiva no início dos anos 1960, a partir da defesa da reforma urbana. O ápice destas discussões foi a reunião realizada no Hotel Quitandinha, no Rio de Janeiro, em 1963, encontro que contou com a participação de diversos profissionais que trabalhavam com a questão urbana, tendo sido esta a primeira mobilização em defesa da reforma urbana (BRASIL/MCID, 2004).

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

As COHABs contribuíram para que surgissem variados conjuntos habitacionais em diversas cidades brasileiras. No estado de Pernambuco, os bairros do Janga e Rio Doce, nas cidades de Paulista e Olinda respectivamente, são um exemplo claro desta política. Os conjuntos, em grande medida, eram edificados distantes do centro urbano, permitindo que estes empreendimentos proporcionassem oportunidades de comercialização dos loteamentos, beneficiando assim grandes grupos imobiliários.

Durante o período de vigência do BNH, dois eixos eram evidentes: um representado pela instância pública, no caso o próprio BNH, como ator principal, e as companhias estaduais; o outro era representado pela instância privada, verificado no mercado imobiliário, na dinâmica essencialmente capitalista, cujos representantes eram as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) e Associação de poupança e Empréstimo (APEs). Houve a tentativa de descentralização das ações da política habitacional em parceria com as prefeituras municipais, como o Pró-Morar e o Pró-Favela, cujo objetivo era a urbanização de favelas, bem como a construção de unidades habitacionais (LEHFELD, 1988).

Mesmo com a introdução da política habitacional e, posteriormente, com suas respectivas mudanças, o BNH chegou ao seu fim em 1986, não conseguindo atender efetivamente as camadas mais populares (entre 0 e 3 salários mínimos), fato decorrente das contradições entre dois objetivos: o de estimular o desenvolvimento econômico e o atendimento às camadas mais baixas da população (CARDOSO, 2002). Concomitante a isso, o aumento do preço das construções, os reajustes excessivos, resultantes de uma inflação galopante e a implantação de projetos técnicos repletos de burocracias inviabilizaram o atendimento em sua plenitude às camadas populares.

Diante dessa situação, os excluídos do acesso à moradia, em sua maioria as famílias de baixa renda que não se encaixavam nos dois pilares e financiamento, promoveram a construção de moradias informais ou a promoção das ocupações, que cresceram substancialmente nas décadas seguintes. Os modelos de ocupação, desenvolvidas especialmente em áreas públicas, eram as chamadas “invasões”, com o objetivo de se abrigarem e permanecerem no local, apesar da baixa qualidade das moradias e da improvisação no viver. O que difere da organização antecipada conjuntamente entre as famílias, a busca de uma área, a ocupação por

todos no mesmo momento e o processo organizativo (RODRIGUES, 2003). Em boa parte dessas ocupações, as famílias passavam anos sem ter ao menos uma assistência do Estado, sobretudo no que se refere à urbanização.

Posteriormente, com o fim do BNH o que se observou foi uma série de mudanças de competências ministeriais em torno da política habitacional. Em 1987, ocorreu a criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano, transformado, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem Estar Social, tendo pouca repercussão na diminuição do déficit habitacional verificada no país. No Governo Collor, especificamente no início da década de 1990, houve pouca inovação, apenas com o plano emergencial de construção de unidades habitacionais, conhecido na época como Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo principal era a construção de 250 mil unidades habitacionais em 180 dias (AZEVEDO, 2007).

Todavia, o plano não cumpriu sua meta, desde o não estabelecimento do prazo, modificado em seguida para 18 meses, passando para o aumento do preço das unidades e também a diminuição das unidades previstas, reduzidas em 35 mil do programa oficial (UNICAMP *Apud* AZEVEDO, 2007). Em 1993, especificamente no governo Itamar Franco, houve o lançamento dos programas Habitar Brasil e Morar Município. Destacam-se nesses programas apenas a iniciativa de promover a descentralização das decisões a partir das formações de conselhos para gerir a política habitacional com representação da sociedade civil e integrantes do governo, além de verbas específicas para a habitação popular. Apesar da iniciativa, a política errava por não considerar a heterogeneidade dos municípios, exigindo a formação dos Conselhos e fundos, fato que, para alguns, ocorreu apenas formalmente (AZEVEDO, 2007).

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

No que toca às políticas de habitação popular, a década de 1990 configurou-se como um período que colocou em evidência os mesmos problemas verificados em governos anteriores: reduzidas moradias para a demanda nacional, dificuldade no atendimento às classes populares em função das exigências dos financiamentos, reduzidos recursos orçamentários, entre outros fatores. Como resultado, viu-se imensa dificuldade dos setores populares em conseguir a moradia própria pela via governamental. Em contrapartida, os setores médios da população obtinham maiores possibilidades de conseguir um financiamento, pois a política continuava essencialmente direcionada a este setor.

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

Colocadas em xeque esses agravantes pelos movimentos, juntamente com a retomada de forças de mobilização em todo país, o que se viu foi um debate intenso em torno do espaço urbano. A necessidade de aplicar a função social da propriedade e da cidade, possibilitar a gestão democrática, fortalecer o planejamento com a participação popular eram algumas das reivindicações exigidas pelos movimentos que lutavam pela reforma urbana.

Logo essas manifestações ganharam visibilidade, não só do ponto de vista político, mas também institucional com a aprovação da Lei de número 10.257 de 2001 que regimentou o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2002, provocando mudanças importantes do quadro das políticas públicas habitacionais no país.

O capítulo seguinte tenta entender, identificar e contextualizar as políticas de habitação e a participação popular sobre o prisma local, especificamente na cidade do Recife.

### **3.2 Políticas públicas de habitação x participação popular: uma análise sobre a cidade do Recife**

Não muito diferente da realidade no âmbito nacional, o estado de Pernambuco e, mais especificamente, a cidade do Recife deu pouca importância no que concerne à política habitacional de interesse social ao longo dos anos. A história de construção de política de habitação popular é relativamente recente, data especificamente do início do século XX, resultando em um quadro altíssimo de desigualdade socioespacial no ambiente urbano construído a partir da ausência do poder público ao longo de décadas.

Localizada no Nordeste brasileiro, a cidade do Recife foi considerada, ainda durante o período colonial, como uma das principais cidades do país do ponto de vista econômico, político e cultural. A consolidação da produção açucareira e a construção de importante rota de escoamento desta mesma produção através de seu porto em direção ao mercado europeu fizeram com que ela se destacasse como uma promissora e importante cidade naquele período.

Atrelado ao crescimento econômico e político, cresceram substancialmente, também, o número de habitantes que se ligava direta ou indiretamente ao produto ora cultivado, conseqüentemente multiplicaram-se os problemas decorrentes da expansão do espaço urbano, desde os que relacionavam a falta de infra-estrutura e saneamento até a ausência de moradias para a população pobre que habitava a cidade. LEITE (2007) aponta que “já no século XVII, com a chegada do Conde Maurício de Nassau, a precariedade dos espaços de moradia, afetava pobres e ricos, brancos e negros”.

Esses fatos provocariam o aumento dos chamados mocambos nas áreas alagadiças da cidade, seja às margens dos rios ou e em áreas de várzea, fato que é agravado com a promulgação da libertação dos escravos, uma vez que a falta de habitação e a ausência do estado, permitiram que estas áreas servissem também como moradia para os “recém-libertos” (LEITE *op. cit.*, 2007, p. 31).

Diante desse contexto são destacadas ainda as ações dos chamados aforamentos. Os aforamentos dos terrenos da marinha e de áreas alagadiças relacionam-se ao interesse de certas indústrias ou comércios de se localizarem exatamente nestes terrenos, em função da necessidade de receber ou embarcar os

produtos<sup>7</sup>. Entretanto, os terrenos eram ocupados, em sua essência, pelos mocambeiros, pelos pobres desprovidos de moradia, assim as casas de palha ou madeira materializavam a ocupação da terra (BEZERRA, 1965).

Em confluência com o discurso higienista no início do século XX, houve a elaboração em 1907 de um relatório que colocou em evidência a questão dos cortiços e dos mocambos como uma questão de saúde pública. Dois anos depois a cidade do Recife construiu um projeto moderno, que incluiria o saneamento de grandes áreas até então chamadas de insalubres. Atrelado a essa ação houve a participação municipal em torno da construção de unidades habitacionais, entretanto, este período é marcado pela sua limitação.

Apesar de ser considerada a primeira iniciativa do governo municipal em torno do déficit de moradias, porém, tanto a Vila Proletária do Arraial, em 1921, desenvolvida pela prefeitura do Recife como a Fundação da Casa Operária (FCO), criada no mesmo ano pelo governo do estado de Pernambuco, baseavam-se na construção de vilas operárias, algo que já tinha sido observado em tempos anteriores, na qual abrigava os trabalhadores em torno de grandes indústrias, geralmente construídas pelos proprietários como forma de mantê-los sob “vigilância”.

A diferença fundamental que existia entre as construções da FCO para às de épocas anteriores, é que não se constatava uma vinculação efetiva entre industriais e trabalhadores verificada anteriormente, entretanto, a iniciativa foi precária frente à demanda por moradias dos trabalhadores. É de se constatar ainda que com a FCO, apenas duas vilas tiveram relevância: Vila de São Miguel de Afogados e Engenho do Meio (SOUSA *apud* SOUZA, 1990).

Nesse mesmo período, houve diversas ações promovidas pelos proprietários das áreas onde estavam instalados os mocambos, com ajuda do poder público, na tentativa de expulsar os “invasores”. Muitos desses proprietários jamais tinham a posse do terreno de fato e de direito, contudo ações de despejos foram organizadas e muito dos moradores foram expulsos. Bezerra (1965) descreve a construção de diversas “sociedades” pelos moradores em defesa dos mocambos, como a Liga

---

<sup>7</sup> A apropriação de terra pelo capitalista tem o intuito de lucro direta ou indiretamente. Para isso, a terra serve ou para explorar o trabalho de quem não tem terra ou serve para ser vendida a alto preço a quem dela precisa para trabalhar e não tem. O tributo cobrado pelo capitalista para o uso da terra chama-se renda fundiária ou renda da terra. A renda não existe apenas quando a terra é alugada, ela existe também quando ela é vendida, logo, alugar ou vender significa cobrar uma renda para que a terra seja utilizada (MARTINS, 1980).

Mista dos Proprietários Pobres da Vila de São Miguel em 1931 com 280 associados, a Sociedade Defensora dos Proprietários da Ilha do Maruim, na estrada dos Remédios, fundada em 1948, a Associação Defensora de Brasília Teimosa, fundada em 1952, a Liga 21 de abril, localizada em Santo Amaro, bem como diversas entidades espalhadas entre Olinda e Recife.

O discurso reinante na cidade na qual os mocambos eram moradias esteticamente e higienicamente desprezíveis fizeram com que os governantes adotassem uma política de remoção ou restrição dos mocambos. Foi assim, durante o Governo do interventor Agamenon Magalhães, onde o lema era modernizar e dotar a cidade de higiene. Dessa forma, entre 1938 e 1939, foi criada a taxa de insalubridade, através de decreto-lei, ou seja, quem habitasse em mocambos estaria obrigado a pagar uma taxa, segundo os idealizadores, uma maneira de restringir novas moradias, já o outro decreto municipal N° 76 de 1938 proibia a construção de mocambos no perímetro urbano (LEITE, 2007). Não é difícil presumir que estas ações penalizaram demasiadamente a população mais pobre da cidade.

Para regimentar a ação contra os mocambos foi criada em 1939, a Liga Social Contra o Mocambo, organização da sociedade civil, com fins privados, onde participavam além do Governo do Estado, Cooperativas de Usineiros e sindicatos (SOUZA, 2010). Além do caráter de extinção deste tipo de moradia, estava na pauta a construção de unidades habitacionais ditas “higiênicas”, para atender diversas categorias profissionais. Naturalmente, esta política caracterizava o caráter elitista e pouco sensível às questões populares, como assinala Bezerra:

[...] a própria expressão “Contra o Mocambo”, refletiu ainda, a ira e o desprezo que a classe privilegiada tinha pelo fenômeno no seu aspecto físico. Não um desprezo preconcebido. Não um ódio explosivo. Porém, um ressentimento instintivo, tradicional, atávico e muito estético (BEZERRA, p. 44, 1965).

Ainda no ano de 1939 foi realizado o censo dos mocambos pela Liga, com o intuito de obter um quadro estatístico da situação dos mocambos e dos moradores. A partir do estudo, concluiu-se que boa parte dos mocambos eram alugados e os que eram considerados próprios deveriam ser pagos pelos moradores, ou seja, o aluguel do chão ao proprietário do terreno. Outro fato que mereceu destaque foi a

constatação de que mais da metade da população da cidade morava nestas habitações, sendo constituída por diversos segmentos profissionais, observando desde funcionários públicos a trabalhadores informais, pondo em questionamento o discurso dominante na qual classificava estes locais como ambientes de marginais (SOUZA, 2010).

A grande maioria das famílias que foi despejada ficou sem casa para morar ou direcionou-se para outros arrabaldes da cidade, além disso, as casas construídas pelo poder público não foram direcionadas para os reais necessitados. Por outro lado, era cobrado um valor referente ao aluguel, de baixo valor, porém, muitos dos trabalhadores jamais conseguiram pagar em razão de sua própria condição socioeconômica. O próprio curso da demolição era inversamente proporcional à construção de unidades habitacionais, calcula-se que até 1945, para 12 mil mocambos demolidos haviam sido erguidas apenas 5 mil unidades (SOUZA, *op. cit.*, p. 207).

Em 1945, a Liga foi transformada em autarquia ligada ao governo estadual com o nome de Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), estando inserida numa rede de companhias estaduais de habitação em coordenação com a Fundação da Casa Popular na Federal. Apesar da construção de algumas Vilas fundamentais da mudança no que toca a produção habitacional, como a Vila do Hipódromo em 1940, unidades no bairro do IPSEP, em 1956 e a Vila dos Comerciários, em Casa Amarela, o SSCM não manteve o mesmo ritmo, ainda que exíguo de épocas anteriores, de novas moradias.

A década de 50 do século passado marcou de forma decisiva as relações entre políticas públicas, governo e participação popular. É na gestão do então prefeito do Recife, Pelópidas Silveira em 1955, que houve uma maior relevância de participação da população, a partir das assembleias e audiências populares, cujo intuito era a aproximação entre poder público e moradores, Leal (2003) descreve como um “*movimento descentralizador*”. Paralelamente, houve a consolidação das mobilizações populares através das organizações de bairro e do Movimento de Cultura Popular (MCP), criado em 1959, na gestão do então prefeito Miguel Arraes.

O MCP caracterizou-se como um importante instrumento de estímulo à organização popular e à construção de canais efetivos entre gestor público e às demandas da população, por outro lado há a inserção de lideranças na

administração pública, limitando a autonomia dos próprios movimentos (LEAL, 2003). A reeleição de Pelópidas em 1963 para a prefeitura do Recife referendou a participação popular, com a criação do “Conselho das Associações de Bairro”. Logo essas iniciativas seriam ofuscadas pelo golpe militar em 1964, desmembrando o início da construção de participação popular, ainda que tímida e incipiente, mas importantes, nas instâncias da gestão da cidade.

O modelo de políticas públicas de habitação durante o regime militar baseava-se quase que exclusivamente no âmbito Federal, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), logo o discurso na esfera local convergia com o Federal, no sentido de privilegiar grandes obras de infra-estrutura, onde o combate à falta de moradia seria resolvido com a construção de conjuntos habitacionais na periferia da cidade. A elaboração das chamadas COHABs Recife e Pernambuco em 1965 e sua fusão em 1978, representa bem a linha política adotada naquele período.

Distantes das áreas centrais da cidade e construídos em locais pouco atrativos para moradia, os conjuntos residenciais obedeciam mais a um direcionamento do “alto” que a tentativa de atender as camadas populares, o resultado é que grande parte da população de baixa renda, ficava excluída do acesso a este tipo de moradia, seja pelo alto valor das prestações ou mesmo por não se “adequar” aos programas, a partir dos critérios criados.

O quadro de crescente desigualdade no espaço urbano, bem como a forte concentração de renda do país, foi desencadeado uma série de mobilizações em meados da década de 1970, tendo um apoio decisivo de setores progressistas da Igreja Católica, fazendo ressurgir os movimentos sociais de bairros através dos grupos de mulheres, de saúde, de jovens e problemas específicos de cada região abafados pela ditadura. Influenciados ainda pelas mobilizações em defesa dos favelados em São Paulo, foi criado no Recife o Movimento Terras de Ninguém em 1975, na luta dos moradores pela posse da terra ameaçada pela imobiliária Rosa Borges, na zona norte é criada também a Pró-Federação de Casa Amarela, em 1978, cujo objetivo era a unificação das propostas e lutas dos moradores do bairro (ETAPAS *apud* LEAL, 2003).

Ao final do regime militar no país, o governo Federal coloca na agenda o apoio aos chamados programas alternativos de habitação, estimulando novas

opções para as camadas de menor renda. Logo diversos programas foram criados, entre os quais se destacam o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM). Esses programas caracterizaram-se pela urbanização de assentamentos pobres, incluindo dotação de infra-estrutura, urbanização de favelas e legalização dos assentamentos. A construção desses programas alternativos deu um indicativo de uma maior participação popular em torno das definições da política de habitação, causando um redirecionamento de prioridades a partir das reivindicações populares.

No plano municipal, o prefeito indicado Gustavo Krause (1979-1982) constrói sua plataforma política a partir do próprio movimento popular, como descreve Leal (2003) o “slogan” era agora: *“participação com compromisso com as camadas populares.”* Outras propostas assumem um caráter de uma maior participação popular, seja na instalação do Plano de desenvolvimento do Recife, em 1979, seja na criação dos chamados barracões, com o objetivo de criar um mecanismo de diálogo entre prefeitura e moradores de diferentes bairros. Em contrapartida, estes espaços funcionavam também como uma forma de cooptar as diversas lideranças, indicadas como representantes oficiais da prefeitura (LEAL, op. cit., p. 90).

O sucessor de Krause, o prefeito Joaquim Francisco (1983-1985) reorientou o discurso de atendimento às camadas pobres da população, mas direcionava, na essência, como o antecessor, a política para a classe empresarial, ou seja, um claro exemplo foi a criação de instâncias decisórias, como o Instituto da Cidade do Recife e o Conselho de Desenvolvimento Urbano, ambos excluía os segmentos populares nos debates e decisões de obras e intervenções urbanas importantes.

Em meio a esses conflitos, várias organizações foram criadas, em especial as associações e conselhos de moradores, que funcionava como mecanismo de luta contra diversos problemas que assolavam os bairros, desde o abastecimento de água precário, a contenção de barreiras nos morros, a precariedade dos transportes, entre outras reivindicações.

Os anseios da população pela retomada da democracia no país influenciou decisivamente na eleição de 1985 que referendou Jarbas Vasconcelos como prefeito da cidade (1985-1989). Eleito com um amplo apoio de setores populares, lideranças

da sociedade civil, Igreja e intelectuais de esquerda, foi construído um amplo mecanismo de diálogo com as camadas populares na qual viabilizou a criação em 1987 do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, este mecanismo possibilitava a regularização urbanística e fundiária das áreas classificadas como ZEIS, reconhecendo o direito de propriedade mesmo em áreas ocupadas irregularmente, esta conjuntura de mudanças que passava a política nacional e local, viabilizou a eleição de Miguel Arraes em 1987 para o governo do Estado, em sua gestão foi criado o Programa Chão e Teto, que desencadeava ações na legalização de terras, lotes urbanizados, mutirão e financiamento para a aquisição do imóvel pelo inquilino (LEITE, 2007).

Nas eleições seguintes houve uma paralisação das práticas participativas na gestão do prefeito Joaquim Francisco (1988-1992) do então PFL, e na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) pelo PMDB, como afirma Leite:

As alianças feitas para a segunda eleição já não contemplavam tanto os movimentos sociais, e a visão sobre a cidade passava a ser mais “estratégica”, em consonância com os setores econômicos dominantes (LEITE, 2007, p. 48).

Ao final da década de 1990, em especial na gestão do prefeito Roberto Magalhães (1997-2000), poucas ações foram desenvolvidas em torno da política de habitação municipal. Num clima de mudanças, novamente desencadeado pelas camadas populares, é que o candidato João Paulo (PT) vence as eleições e assume a prefeitura em 2001, sendo reeleito em 2003.

Durante sua gestão é retomado o discurso de gestão participativa e ampliam-se as parcerias entre governo municipal e federal, uma vez que com o fim do BNH em 1986, a política é descentralizada. Nesse sentido, destacaram-se os programas desenvolvidos pelo governo estadual, como o Programa Habitar - Brasil, o PROMORAR e o Programa de Ações Integradas em Habitação (PAIH), bem como a criação da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) em 2003, com o intuito de conduzir programas de habitação, sendo gestora do Programa Casa da Gente que prevê a regularização fundiária e melhoria habitacional, além da criação do Conselho Estadual de Habitação (CEH) e do Fundo Estadual de Habitação (FEHAB) a nível institucional (MIRANDA, 2005).

As discussões são aprofundadas no âmbito municipal com as camadas populares, na implantação de obras e revitalizações na cidade, assim, é criado o Programa Orçamento Participativo (OP). Outra mudança ocorre no apoio dos movimentos populares nas autoconstruções, bem como na realocação de diversas famílias que habitavam palafitas para conjuntos residenciais.

Na prática, o OP representou limitada participação das classes populares nas decisões fundamentais da cidade, caracterizado pela prefeitura como uma tentativa de “resposta” aos anseios da população. As práticas reafirmam um discurso construído ao longo dos anos em que é preciso democratizar a gestão, entretanto, a maior parte do orçamento é destinada a obras que não é discutida nos OPs, a participação de representantes na condição de delegados é questionável, dando margem para a cooptação das lideranças, além de haver um distanciamento da aprovação das obras e os reais necessários.

Atrelado a isso, o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife continua alto, segundo dados levantados pelo Observatório das Metrôpoles (2009), o déficit habitacional na RMR são da ordem de 104 mil moradias, sendo o maior índice deste déficit concentrado na cidade do Recife, ou seja, em torno de 44.327 habitações e por outro lado 44% das moradias localizam-se em áreas com condição inadequada de infra-estrutura. O grande volume dessa demanda está concentrado nas áreas precarizadas do Recife, institucionalizadas como ZEIS, são elas: as áreas de morro da zona norte dos bairros de Casa Amarela, Mangabeira, Alto José do Pinho e Água Fria e as do Pina, Afogados e Brasília Teimosa, nas proximidades da zona sul (ver mapa 01).

**Mapa 01: Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, na cidade do Recife**



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife, 2005.

Além disso, de acordo com os dados coletados pela Fundação João Pinheiro, apresentados na tabela 01, o grau de habitação precária vem sofrendo uma significativa redução em todo o país, os números coletados revelam esta redução, por exemplo: em 2000, o Brasil possuía 2.125.798 de habitações consideradas precárias<sup>8</sup>, passados 7 anos, isto é, especificamente no ano de 2007, o número de habitações precárias foi reduzido para 1.442.146. Na RMR, a redução foi ainda mais significativa, de 31.364 habitações em 2000 para 18.439 moradias precárias em 2007.

Naturalmente, essa redução reflete um maior direcionamento do orçamento e políticas públicas para a habitação nos últimos anos, porém os índices continuam altos, seja na RMR, na Região nordestina, no estado de Pernambuco ou mesmo no país, como mostram os dados:

**Tabela 01- EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO PRECÁRIA – 2000/2005-2007: BRASIL, NORDESTE, PERNAMBUCO E REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR) – BRASIL – 2007**

Especificação	Habitação Precária			
	2000	2005	2006	2007
<b>Brasil</b>	2.125.798	1.556.237	1.493.966	1.442.146
<b>Nordeste</b>	1.304.166	825.946	858.100	800.224
<b>Pernambuco</b>	97.957	89.909	80.589	60.477
<b>RM Recife</b>	31.364	27.813	21.173	18.439

Fonte: FJP, 2007 a partir dos dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007 e Fundação João Pinheiro (FJP), Déficit Habitacional no Brasil 2006.

---

<sup>8</sup> A habitação precária segundo a FJP inclui os domicílios rústicos, ou seja, aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, representando não só desconforto para seus moradores, mas também risco de contaminação por doenças, resultante de suas condições de insalubridade, domicílios improvisados: locais construídos sem fins residenciais servindo como moradia, como debaixo de pontes, em barracas e prédio em construção por exemplo, indicando a necessidade de novas moradias (FJP, 2002, p. 2).

Dessa forma, a participação da população em torno das políticas públicas no Recife, em especial de habitação, mostrou-nos um grau de mobilização das associações de bairro, dos movimentos sociais e da sociedade civil pela efetiva busca da cidadania, porém ora essa mobilização foi interrompida pelo governo militar, ora foi construída em governos pós-golpe com um grau de cooptação e contenção destas mesmas mobilizações, o resultado é uma participação edificada na limitação, onde as forças político-econômicas dominantes ainda detêm o poder de barganha sobre as principais obras e políticas implantadas. O exemplo disso, são as grandes obras viárias e projetos arquitetônicos em detrimento às políticas sociais, são alguns dos exemplos claros que podem ser citados.

O resultado é que esse mecanismo de um lado estimula a mobilização dos movimentos sociais, de outro causa a própria desmobilização a partir das políticas ditas participativas, diante do alto grau de desigualdade que os setores populares enfrentavam e ainda enfrentam.

Por outro lado, a política atual desenvolvida pela Prefeitura em parceria com o Governo Federal em torno da habitação destina-se a desenvolver a relocação de famílias de habitações precárias, como palafitas e barracos, em algumas áreas da cidade, porém, a retirada das famílias ocorre essencialmente em áreas centrais e valorizadas, num claro exemplo de “limpeza” de áreas de interesse à valorização e especulação imobiliárias, como a construção da Via Mangue, que se constitui na construção de uma via de acesso à zona sul, uma das áreas mais valorizadas da cidade, com 5,1 Km de extensão exclusiva para carros, bem como implantação de área de lazer e turismo até 2013.

Porém, além da construção da via ser realizada em uma área de proteção ambiental (Parque dos Manguezais), a obra prevê a realocação de aproximadamente 1.100 moradias, algo que já vem ocorrendo, ao mesmo tempo em que dar lugar a altos investimentos da iniciativa privada como condomínios de alto padrão e a construção de um shopping (SILVA, 2011).

Outro aspecto relevante é que a realocação vem acompanhada de uma série de problemas que concernem a adaptabilidade, muitas destas comunidades foram edificadas ainda na década de 1970, havendo uma forte ligação dos moradores com o lugar, não só pela sustentabilidade financeira, uma vez que muitos deles vivem da extração de mariscos e do comércio informal, mas também pelos aspectos culturais

que possuem: relações sociais, vida sem as regras “condominiais”, ligação de muitos moradores com a pesca, etc.

Os exemplos de realocação para conjuntos habitacionais, têm resultado em venda das moradias (mesmo que ilegalmente), dificuldade de adaptação e péssimas condições de habitabilidade para as famílias, violência nos conjuntos, a separação dos antigos vizinhos e o não pertencimento ao lugar, como analisaram Alcântara e Monteiro (2010), em estudo de caso no Conjunto Habitacional Abençoado por Deus, no Recife.

Concomitante a esses aspectos das políticas públicas atuais, mesmo com suas limitações e suas práticas em alguns momentos “desmobilizantes”, sabe-se que a consolidação de marcos legais pelos movimentos que lutam pela reforma urbana é considerada fundamental. Nesse sentido, o próximo capítulo destina-se a analisar como a conquista do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades, foram essenciais para a busca de uma cidade mais democrática.

### **3.3 O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades: a construção de marcos legais e a atualidade das políticas públicas habitacionais**

A década de 1980 firmou-se como um período muito importante para a mobilização social no Brasil: a luta pela consolidação das bases democráticas com o fim do Regime Militar, a busca pelas eleições diretas, bem como as reivindicações contra as desigualdades socioespaciais fincadas nos mais diversos segmentos do país, foram algumas das ações verificadas no período pós-redemocratização.

Não diferente do quadro brasileiro no que concerne às manifestações, o movimento de luta pela Reforma Urbana ressurgiu em meados desta mesma década, em plena crise econômica, com grandes preocupações no quadro de fortes desigualdades sociais verificado nas cidades brasileiras, ao passo que cria as condições para o crescimento das mobilizações em todo país nos anos subsequentes, participando, inclusive, ativamente das discussões nacionais e locais sobre a necessidade de promover a democratização e o acesso à cidade, além de tentar garantir ferramentas efetivas de acesso à moradia.

Na década de 1990, como explanamos anteriormente, os movimentos cresceram nos mecanismos de atuação, organizando, assim, com mais afinco

passeatas, ocupações e caravanas, repercutindo decisivamente nas ações destes mesmos movimentos e desencadeando, em seguida, bases concretas para a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal acerca da política urbana, sendo o Fórum Nacional da Reforma Urbana o principal responsável por esta iniciativa. A aprovação no Congresso Nacional do Estatuto da Cidade se deu após 11 anos em tramitação, a partir da Lei Federal 10.257/01.

Apesar das discussões em torno de uma política urbana efetiva serem iniciadas ainda na década de 1970 perpassando pela preocupação dos setores progressistas da Igreja Católica e dos movimentos sociais nas décadas seguintes, este documento só veio a se consolidar em 2001 (RIBEIRO, 2003). De início regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), em seguida, a lei permitiu que as prefeituras pudessem contar com um instrumento essencial de regulação do uso do solo.

Dentre os principais pontos, podem ser destacadas a aplicação da função social da propriedade e da cidade, legalização e urbanização que se refere à cidade ilegal, promoção da gestão democrática, recuperação para a coletividade e a valorização imobiliária, bem como o fortalecimento do planejamento com participação social (BRASIL/MCID, 2004). Nesse sentido, o Estatuto da Cidade apresenta-se como uma ferramenta essencial de planejamento urbano e direcionamento de crescimento sustentável das cidades brasileiras.

As inovações verificadas no Estatuto situam-se em três campos, divididos em conjuntos tem como objetivo disciplinar: o uso e ocupação do solo, a possibilidade de regularização fundiária e a participação popular nas decisões. O primeiro conjunto destina-se a coibir a prática da especulação imobiliária nos espaços urbanos, ou seja, o documento cria mecanismos para penalizar os proprietários de áreas vazias ou subutilizadas, através do IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamentos compulsórios (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Nessa perspectiva, o mesmo documento motivou discussões e questionamentos em torno do poder absoluto da propriedade, logo, os terrenos, por exemplo, que estivessem localizados em áreas dotadas de infraestrutura para fins especulativos sofreriam sanções através da progressão do IPTU.

O segundo conjunto de instrumentos trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, ou seja, partindo do pressuposto que grandes

áreas das cidades brasileiras são constituídas por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, o documento prevê a regularização da posse destas áreas pelos seus verdadeiros moradores, para isso os municípios trabalhariam no sentido de não apenas reconhecer as favelas e urbanizá-las, mas criar, de forma atrelada, mecanismos desburocratizantes que motivassem a regularização da posse. Entre os instrumentos jurídicos estariam inseridos o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e as Zonas Especiais de Interesse Social, caracterizado pela ocupação de assentamentos por famílias de baixa renda (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Assim, esses instrumentos de regularização fundiária apresentam-se como ferramentas que possam garantir o direito à moradia e à permanência no local de ocupação, a partir da função social que é destinada à propriedade. Motivando a transformação de áreas tidas anteriormente como ilegais para áreas legais do ponto de vista jurídico e administrativo.

O terceiro conjunto de instrumentos, o Estatuto prevê a participação efetiva da população nas decisões que se relacionam à implantação e criação das políticas públicas de planejamento urbano. Entre as quais estão a criação de conselhos, como mecanismo de gestão democrática da política urbana, a construção de audiências e consultas públicas, que tem como objetivo a participação do cidadão e grupos sociais nas decisões governamentais; a formulação de conferências de interesse urbano, onde foi instituída a Conferência da Cidade e a participação efetiva dos cidadãos através da apresentação ao legislativo dos projetos de lei, apresentados por um número mínimo de pessoas. O documento também insere o veto ao plebiscito ou referendo, bem como a gestão orçamentária participativa na esfera municipal e a gestão participativa metropolitana, relacionado à gestão das regiões metropolitanas.

Colocadas em evidência os trâmites legais para a construção de cidades mais justas, era preciso criar a base institucional para que fossem implantadas as políticas propostas; para isso, foi criado o Ministério das Cidades. A idéia de criação deste ministério data especificamente no período de campanha eleitoral à presidência em 1994 do então candidato pelo PT, Luís Inácio Lula da Silva (GRAZIA e RODRIGUES, 2003).

A construção da concepção se deu a partir da aglutinação de intelectuais, representantes dos movimentos sociais pela reforma urbana e técnicos; a partir do reconhecimento do quadro de extrema desigualdade que perdurava nas cidades brasileiras. No projeto de campanha, a proposta seria a criação de um Ministério denominado Ministério da Reforma Urbana, cuja atuação estaria vinculada à habitação, infraestrutura, saneamento e transporte. Para Grazia e Rodrigues (*op. cit.* p. 16) na campanha de 1998 à presidência do mesmo candidato, os militantes propuseram pela primeira vez a substituição do nome para “Ministério da Cidade”. No documento elaborado em 1994 é possível observar a preocupação da necessidade de união das temáticas urbanas em torno de uma única estrutura institucional.

Com base no entendimento que era preciso uma estrutura institucional para consolidar as políticas urbanas, foi criado o Projeto Moradia, por iniciativa do Instituto Cidadania. O projeto adotou o conceito de habitação, não restringindo apenas ao objeto casa, mas incluindo a exigência de equipamentos que caracterizam a vida em coletividade, entre eles estavam saneamento, transporte, lazer, etc. A necessidade de criação de um ministério específico, relaciona-se ao fato das mudanças constantes de ministérios em torno das políticas urbanas, bem como da implantação de projetos fragmentados e inconclusos ao longo dos anos, outro condicionante foi a falta de informações sistemáticas, falta de quadros técnicos qualificados e a falta de estratégias para enfrentamento do problema (BRASIL/MCID, 2004).

Ao Ministério das Cidades, caberia a formulação de uma ação planejadora, normativa e articuladora, bem como a construção de planos nacionais e a implementação de um sistema contínuo de dados e informações sobre a questão urbana e habitacional (BRASIL/MCID, 2004). Seria instituído também um Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU), a nível nacional, articulado com os conselhos estaduais e municipais, com poder decisório e com capacidade de definir as diretrizes das políticas urbanas. A proposta incluía ainda a construção de câmaras técnicas, bem como a formulação de conferências, para que fosse estimulada a participação de amplos setores da sociedade, desde o governo, usuários, além dos setores produtivos. Oficialmente, o Ministério das Cidades foi implantado pelo

Governo Lula em 2003, em seu primeiro ato como presidente da República, no intuito de consolidar as propostas elaboradas a partir do Projeto Moradia.

A criação de um ministério específico que tratasse a complexa estrutura urbana representou um significativo avanço no país, que durante muitos anos tal responsabilidade ficou relegada por diferentes ministérios, incapazes, na maioria dos casos, de tratar do assunto de forma concreta. O Ministério das Cidades proporcionou também a discussão e implementação em 2004, Plano Nacional de Habitação (PlanHab) juntamente com o Conselho Nacional das Cidades, sendo então regulamentada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Os programas federais, a partir da aprovação do PNH e da criação do SNHIS, dividiram-se em dois grandes eixos de atuação: urbanização de assentamentos precários e produção habitacional (BRASIL/MCID, 2010).

De acordo com o plano, os programas destinados à aquisição da casa própria no período de sua divulgação eram: a Carta de Crédito, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Programa Crédito Solidário (PCS)<sup>9</sup>. De acordo com o Ministério das Cidades (2010) o FNHIS em 2006 foi fortalecido com a ampliação de recursos, recebendo cerca de R\$ 1 bilhão com o objetivo de serem aplicados na urbanização de assentamentos precários e na construção de moradias para a população com renda mensal de até três salários mínimos, bem como na prioridade de erradicar as moradias precárias existentes em vários centros urbanos.

O plano também reformulou os programas existentes e revisou as diretrizes de aplicação dos recursos, é o caso, por exemplo, do FGTS, que em 2003 passou por uma mudança de prioridade, ou seja, o benefício seria destinado com primazia ao atendimento de famílias de baixa renda, tanto no subsídio, como no financiamento de habitação popular. Dentre as mudanças destacam-se a unificação

---

<sup>9</sup> O Programa Crédito Solidário (PCS) foi lançado com o intuito de promover o protagonismo de diversas entidades como sindicatos, associações e movimentos sociais, no atributo de responsabilidade direta dessas entidades na elaboração dos projetos, recolhimento dos documentos das famílias e emprego dos recursos que era aprovado pela CEF na construção das casas, porém, em 2011 foram suspensas as avaliações de novos projetos e as demandas foram direcionadas para o programa MCMV, que, de certa forma, atendeu algumas reivindicações de mudanças e flexibilização de créditos exigidos pelos próprios movimentos.

de todas as taxas de juros da área de habitação popular em 6%, diferente das taxas anteriores de 8% e 9,39% ao ano, a extensão do prazo máximo de financiamento de 20 para 30 anos e a redução de 0,5% da taxa de juros aos trabalhadores que detêm conta vinculada ao FGTS (BRASIL/MCID, 2008).

No estudo, o PNH desenvolveu mecanismos que levassem em consideração a grande diversidade que compõem os municípios brasileiros, colocando em ênfase a participação e o controle social nas políticas públicas de habitação, na concepção da diversidade regional e na diferenciação de produção e financiamentos, face à heterogeneidade das características sociais e econômicas do país. Para isso, o Plano se baseou no estudo de 2005 que define a diversidade dos municípios a partir de uma tipologia específica, que estabelece a caracterização dos municípios em função dos níveis de desigualdade social e pobreza, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e socioambientais, bem como estabelecendo se a cidade possui meios de enfrentá-los (SOUZA, 2009).

A partir das especificações foram definidos 11 tipos de municípios, bem como a criação de um fundo garantidor para as famílias inseridas na faixa de altos riscos de créditos para os agentes financeiros, além de especificar as fontes de recursos (SOUZA, 2009).

Durante o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi lançado dois programas fundamentais para a habitação: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. O PAC da habitação destinou recurso específico para a habitação da ordem de R\$ 17 bilhões entre anos de 2007 e 2010, como parte integrante do eixo infraestrutura social e urbana, o programa evidenciou ainda a necessidade de universalização dos benefícios econômicos e sociais no país, para isso o plano reconhece que:

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras em assentamentos precários deve ser entendida no contexto da garantia do direito à cidade. Muito mais do que uma política setorial, trata-se da garantia de qualidade ambiental, integração com a infraestrutura urbana instalada e acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos (BRASIL/MCID, 2010, p. 31).

Nesse sentido, o Programa prevê a urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários em diversas cidades brasileiras, através da parceria entre setor público e agente privado, tendo ainda como eixo de atuação a provisão de habitação de interesse social, a partir do apoio aos estados, Distrito Federal e municípios.

O programa do governo intitulado Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nasceu da necessidade de estimular o desenvolvimento do setor da construção civil, bem como o estímulo ao crescimento do emprego e da economia no país em meio à crise mundial em 2008. Lançado em março de 2009 o programa previa a construção de 1 milhão de moradias, a partir do investimento de R\$ 34 bilhões. Para isso, o governo barateou as taxas de juros em financiamentos habitacionais e dos seguros, promoveu a criação de um Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), desenvolveu os incentivos fiscais para a produção de moradias para a baixa renda, além de reduzir os prazos e as custas cartoriais.

A partir dessas ações, o governo bateu a meta de acordo com os dados do ano de 2010 divulgados pela Caixa Econômica Federal (BRASIL/MCID, 2010). E desencadeou variadas modificações no que tange as políticas públicas de habitação, desde o aumento dos investimentos na área de habitação, a priorização das famílias de baixa renda, a redução das taxas de juros, até o incentivo de regulamentação jurídica com certa rapidez ao processo. Isso, levando em consideração os subsídios parciais para as famílias que figuram entre 3 e 6 salários mínimos, enquanto as famílias que figuram no patamar de baixa renda, isto é, entre 1 e 3 salários mínimos, teriam o subsídio quase total.

Essa ação visava atingir, essencialmente, ao patamar das famílias que recebem até 3 salários mínimos, as maiores penalizadas com o déficit de moradias, havendo, de acordo com a tabela 02, quase que uma equiparação dos números, tanto no Nordeste do país, quanto no estado de Pernambuco e na Região Metropolitana do Recife, com índices acima de 90% de déficit, enquanto que no Brasil os dados chegaram a quase 90% no ano de 2007.

Diante dos números, é notória a necessidade de intensificar o direcionamento do orçamento público e do financiamento para este patamar, em função exatamente do grau deficitário entre as famílias de até três salários mínimos:

**Tabela 02: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (\*) POR FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL: BRASIL, NORDESTE, PERNAMBUCO E REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR) – 2007**

Especificação	Faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos)			
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
<b>Brasil</b>	89,4	6,5	3,1	1,0
<b>Nordeste</b>	95,9	2,7	1,0	0,4
<b>Pernambuco</b>	96,3	2,0	1,6	0,1
<b>RM Recife</b>	95,6	2,5	1,8	0,1

Fonte: FJP, 2007, a partir dos dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007.

\* Inclusive rural de extensão urbana e exclusive sem declaração de renda.

Em maio de 2011 o plenário aprovou novas regras para a segunda etapa do PMCMV, através da Medida Provisória 514/10. Estabeleceu-se a previsão de construção ou reforma de dois milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 para famílias que recebem até dez salários mínimos, para isso, houve um aumento dos recursos da União de 14 para 16,5 bilhões destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Outra mudança promovida foi a tentativa de combate à especulação imobiliária para os financiamentos concedidos às famílias de até R\$ 1.600,00, cabendo aos beneficiários a quitação do imóvel antes de sua possível transferência, além disso, a portaria de Nº 610, de 26 de dezembro de 2011 estabeleceu um percentual de 3% das moradias construídas para o atendimento de idosos e portadores de deficiências, bem como de seus familiares diretos. Ficou definido

ainda que a seleção para participar do programa ficaria a cargo das prefeituras e governos estaduais através dos respectivos sistemas cadastrais.

Todavia, variadas críticas foram construídas e direcionadas aos programas implementados, especialmente porque eles sugerem a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, em especial, do setor da construção civil, tanto na urbanização de favelas e áreas precárias, como na construção de novas unidades habitacionais, ou seja, configurando como uma contraditória relação que se estabelece entre o setor público e o setor privado. Uma vez que o programa prevê a destinação de grande parcela do orçamento público em detrimento aos programas de incentivo à autogestão, como o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMVE). Esses fatores partem da justificativa da dificuldade do poder público, sobretudo municipal, na aplicação de recursos e a lentidão do PAC (SOUZA, 2009).

Por outro lado, o programa PMCMV, suplantou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), pois houve um direcionamento da política habitacional para atender especificamente ao setor da construção civil (como atesta o PMCMV) que definem os projetos e locais a serem construídos, reservando ao poder público apenas a responsabilidade de aprovação dos projetos, desencadeando, segundo Souza (2009) em um papel de refém do poder público, através de uma forma predatória e fragmentada de expansão urbana, promovida pela iniciativa privada.

Nesse sentido, o que se observa na atualidade é que a política de desoneração fiscal e de reordenação na legislação desencadeou o fortalecimento do setor privado na construção e incorporação das moradias do setor popular, ou seja, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para materiais de construção civil, a facilidade de financiamento pelo BNDES para as empresas que solicitam empréstimos para construção de habitações, nas proximidades destas mesmas empresas, bem como a redução dos encargos sobre os lucros facilitaram significativamente a participação e o aumento dos lucros das empresas de construção civil. Além disso, as construções promovidas pelas empreiteiras, muitas vezes, são direcionadas para famílias que ganham entre 3 e 5 salários mínimos e não para atender as famílias inseridas no patamar de até 3 salários.

Um exemplo disso é o desinteresse das construtoras de participarem de programas que se destinam ao atendimento das entidades promotoras, por conta da pouca rentabilidade, seja em função do número de moradias ou mesmo dos valores no financiamento. Portanto, se houve um maior direcionamento do orçamento do governo para as habitações populares, por outro, houve um beneficiamento expressivo dos setores de produção<sup>10</sup>.

Para pontuarmos as alterações na perspectiva das políticas públicas de habitação de interesse social, relacionamos estas mudanças a partir da organização e atuação dos movimentos sociais, em especial na atuação do MLB a partir de suas ações no âmbito nacional, estabelecendo como elemento de análise uma de suas ações práticas, ou seja, uma antiga ocupação e hoje residencial na cidade do Recife e a inserção de um programa de habitação popular denominado Programa Crédito Solidário (PCS). As implicações e consequências desta investida serão objeto de análise do próximo tópico.

---

<sup>10</sup> Em razão das variadas críticas dos próprios movimentos no que se refere ao desinteresse das construtoras nos programas de atendimento às entidades, o Ministério das Cidades, através da resolução 182/2011, resolveu elevar o valor das unidades habitacionais para R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais). Os imóveis objeto de financiamento, observarão o limite de valor de venda ou de avaliação ou de investimento de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e em situações específicas admite-se elevar em até R\$ 130.000,00 (centro e trinta mil reais), nos casos de imóveis situados no Distrito Federal, em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e municípios com população igual ou superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes.

#### **4. O movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e suas ações espaciais**

##### **4.1 O MLB: do surgimento aos mecanismos de organização, ocupação e processos de luta**

O surgimento do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas resulta das divergências no direcionamento da ocupação da Vila Corumbiara, Região de Barreiro, em Belo Horizonte, estado de Minas Gerais. Inicialmente, esta ocupação foi realizada conjuntamente com outros movimentos no ano de 1996. Após três anos, alguns integrantes da ocupação desencadearam a formação de um grupo que consolidou e incentivou a fundação do MLB no ano de 1999, ao lado de outras lideranças que atuavam em vários estados do país.

Apesar de o movimento ter surgido em Minas Gerais, a primeira ocupação organizada e direcionada pelo MLB, foi a ocupação Mércia de Albuquerque (atualmente em processo de construção dos conjuntos residenciais), no município de Jaboatão dos Guararapes, Região Metropolitana do Recife, em meados de 2002.

O MLB é ligado ao Partido Comunista Revolucionário (PCR)<sup>11</sup>, sendo assim, as lideranças entrevistadas<sup>12</sup> deixam bem claras os aspectos ideológicos que norteiam o movimento, ou seja, a reforma urbana e a luta pelo socialismo. Para os integrantes entrevistados, há uma grande incompatibilidade: a consolidação da função social da propriedade numa sociedade capitalista, sendo necessária não só a

---

<sup>11</sup> O PCR é um partido ainda não legalizado que foi fundado em 1966, por um grupo de militantes egressos do PCdoB que divergiam dos rumos que o partido trilhava. Seus princípios ideológicos baseiam-se no marxismo-leninismo tendo forte atuação nos meios sindicais e estudantis em todo o país. Inicialmente, realizou trabalhos na área rural e urbana, especialmente, no Nordeste do Brasil, mas com o início da repressão violenta do golpe militar, o partido opta por aderir à luta armada, tendo vários militantes presos, torturados e alguns mortos. Porém, as atividades partidárias continuam, especialmente, no movimento estudantil, na luta pela derrubada do regime. Em 1981, o PCR decide pela fusão com o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) na tentativa de ampliar o foco de atuação nacionalmente, esta fusão vai até fevereiro de 1995, quando há o rompimento e a refundação do PCR. Hoje, a atuação do partido divide-se entre movimento de bairro, sindical e estudantil, dirigindo diversas entidades representativas no país.

<sup>12</sup> As lideranças entrevistadas foram: Serginaldo Quirino e Hinamar Medeiros, componentes da Coordenação Nacional do MLB e atuantes no estado de Pernambuco.

defesa da reforma urbana, mas fundamentalmente, a superação da sociedade capitalista pela socialista, uma vez que os próprios exemplos demonstram que as políticas atuais caracterizam-se essencialmente pela construção de casas populares e não de emancipação dos indivíduos, de acordo com os coordenadores.

Portanto, por parte do MLB, não há nenhuma ilusão que estas medidas apresentadas sejam suficientes. Para o movimento, elas são importantes, mas não garantem a transformação das pessoas na sua totalidade no sistema vigente atual, como explica um dos entrevistados:

Não temos ilusão. Não vai haver uma verdadeira reforma urbana no sistema capitalista! (Hinamar Medeiros, 38 anos).

Para a construção do ponto de vista prático das ações do MLB, o movimento concentra-se nas áreas pobres das cidades brasileiras, organizando a população. Para a mudança da realidade é fundamental todo o processo que desencadeia a ocupação, ou seja, desde os mecanismos de organização, mobilização e sua execução.

De acordo com os coordenadores entrevistados, esses elementos são encarados como mecanismos que desenvolvem ações de formação da consciência das famílias que estão inseridas nos atos do MLB, ali, são observados, por parte do movimento, as pessoas que se destacam, bem como as possíveis lideranças que irão integrar o movimento. Na própria organização de uma ocupação é apresentado para as famílias, a origem das contradições existentes na sociedade e as formas de luta para a conquista da cidadania e do socialismo, desenvolvendo, assim, uma ação de formação política também.

Para o movimento, o objeto de atuação do MLB, no caso, as cidades de porte médias e grandes do país, apresentam-se como um elemento de fundamental importância, uma vez que elas congregam o maior número de indivíduos, bem como de riqueza econômica, entretanto, apresentam também, as maiores contradições socioeconômicas, resultando em altos índices de déficit habitacional, de crescimento das favelas e de desemprego.

Contra-pondo-se a essa conjuntura, o MLB atua e impulsiona sua luta em defesa da reforma urbana, através das ocupações de prédios e terrenos

abandonados, na tentativa de exigir dos órgãos públicos a construção de moradias populares. Para isso, o movimento desenvolve suas ações em 13 estados do Brasil, são eles: Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pará, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul, tendo como foco as principais cidades destes estados.

Entre as principais ocupações desenvolvidas pelo movimento na esfera nacional destacam-se as do Rio Grande do Norte, totalizando oito. Na maioria delas, as casas já foram construídas e entregues. Entre as ocupações que ganharam destaque pela visibilidade e pelo elevado número de famílias atendidas estão as antigas ocupações Djalma Maranhão e Leningrado potiguar, hoje já figuram como conjuntos de moradias já entregues às famílias.

Enquanto a primeira desenvolveu ações que garantiram 130 casas populares, a segunda ocupação data de 2004, e foi desencadeada a partir da ação de 200 famílias, que ocuparam um terreno na periferia do Rio Grande do Norte, passando em poucos dias para 1.800 famílias, sendo considerada na época uma das maiores ocupações do Norte-Nordeste pelo MLB. Após cinco anos, o movimento viabilizou através dos órgãos públicos a construção de 445 imóveis, destes, 400 foram destinados às famílias do MLB e 45 foram destinados ao atendimento do cadastro da Prefeitura de Natal.

O total de casas no RN conquistadas a partir das ações do MLB, na qual se somam todas as antigas ocupações que foram citadas mais Emmanuel Bezerra dos Santos (282 moradias), Santa Clara (190 moradias), Conjunto Residencial Praia Mar (130 moradias), Nísia Floresta (176 moradias) e Nova Esperança (117 moradias), totalizam 1.468 moradias<sup>13</sup>. Outras ocupações recentes encontram-se em processo avançado de negociação do terreno, busca de recursos para a construção dos imóveis ou mesmo em processo de construção, entre às quais se destacam as ocupações Luiz Gonzaga, 8 de outubro, Anatólia de Souza Alves e Ernesto Che Guevara.

A existência de diversas ocupações desenvolvidas pelo MLB e, posteriormente, a conquista das casas nesse estado demonstra uma atuação incisiva do movimento, bem como elementos conjunturais na esfera local que

---

<sup>13</sup> As informações que constam nestes levantamentos, acerca das ocupações, foram levantadas em meados do segundo semestre de 2011, com diversos membros da coordenação nacional do MLB.

permitiram o sucesso de algumas famílias na conquista das casas, como denotam os coordenadores.

No estado de Pernambuco, destaca-se a ocupação Mércia de Albuquerque, em Jaboatão dos Guararapes, na RMR, onde estão sendo edificados dois conjuntos habitacionais (Mércia I e II), o primeiro conjunto, a cargo da Prefeitura de Jaboatão, abrigará 256 famílias, enquanto o segundo, sob a responsabilidade direta do MLB, na contratação e administração do orçamento, prevê a construção de 192 habitações no bairro de Cajueiro Seco, e por fim, 48 habitações, sob a responsabilidade da prefeitura do mesmo município, totalizando 448 famílias beneficiadas. As verbas para a construção dos conjuntos virão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2).

A segunda ocupação de destaque é a D. Hélder Câmara, segundo o movimento, a primeira que se tornou realidade através do mutirão coletivo. Após 4 anos de reivindicações, o MLB promoveu em sistema de parceria para a construção de 200 casas populares, parceria esta que foi estabelecida entre Governo Federal, Prefeitura do Recife, Governo do Estado de Pernambuco e Associação de Habitação Popular no Nordeste (AHPNE), associação concebida pelo movimento para a construção das casas em regime de mutirão habitacional através do programa de financiamento conhecido como Crédito Solidário.

A terceira ocupação de destaque é Mulheres de Tejucupapo, no bairro da Iputinga, em Recife. Onde serão construídos conjuntos habitacionais, na qual serão atendidas 272 famílias. Atualmente, elas estão recebendo o auxílio-moradia, um valor repassado às famílias para que possam pagar aluguel até a entrega dos imóveis previstos para o final de 2012.

Em Diadema, região metropolitana de São Paulo, o movimento viabilizou a ocupação Olga Benário no ano de 2008 e Lucinéia Xavier em 2010, juntamente com dezenas de famílias, a partir de negociações com a prefeitura está prevista a construção de moradias para atender as famílias do MLB, através do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMVE).

Já no estado da Bahia, na cidade de Feira de Santana, o MLB impulsionou a ocupação Chico Pinto. Hoje, as cerca de 200 famílias também lutam pela regularização do terreno e pela construção das casas pelo governo do Estado da

Bahia. Algumas notícias veiculadas nos anos de 2010 e 2011 comentam as ações do MLB nas ocupações Chico Pinto e Olga Benário, respectivamente:

### **Manifestantes queimam pneus e fecham BR 324 na Bahia**

**Grupo cobrou do Estado construção de casas em Feira de Santana. Moradores queriam reunião com Secretaria de Desenvolvimento Urbano.** Os moradores da Ocupação Chico Pinto, que fica no bairro Aviário, em Feira de Santana (BA), fizeram uma manifestação por volta das 7h da segunda-feira (31). População sem-teto e militantes do Movimento de Luta nos Bairros (MLB) protestaram por conta do acordo não cumprido pelo Governo do Estado: realizar a construção de casas em um terreno já doado pela prefeitura. Com pneus queimados, os manifestantes congestionaram uma via de acesso a BR 324, sentido Feira-Salvador. São mais de 200 famílias que cobram por melhores moradias. A via foi totalmente liberada por volta das 10h30. Os manifestantes só aceitaram interromper o protesto após promessa de encontro de uma comissão do MLB com representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e representante do Governo do Estado. Caso não haja progresso, os manifestantes prometem levar o protesto para a capital baiana. A Ocupação Chico Pinto teve início no dia 7 de fevereiro de 2009, reunindo mais de 200 famílias sem moradia (G1, 01/06/2011).

### **Famílias ocupam terreno em Diadema**

**Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas organizou a entrada de 200 famílias em terreno da Prefeitura, no Bairro Eldorado.**

O MLB (Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas) ocupou com cerca de 200 famílias um terreno próximo a Avenida Pirâmide, no Bairro do Eldorado, em Diadema, na madrugada deste domingo (28/11). Gritando a palavra de ordem - "Com luta, com garra, a casa sai na marra!" -, crianças, mulheres e homens participaram da ação na luta pelo direito a uma casa própria. O movimento já havia ocupado outra área na cidade no dia 12 de outubro de 2008. Na ocasião, mais de 500 pessoas organizadas pelo MLB e unidas pelo sonho do direito à moradia digna, ocuparam um terreno abandonado da Prefeitura, no bairro do Jardim União e instalaram a Ocupação Olga Benário. As famílias chegaram a passar dois dias na área, mas com a expedição de um mandato de reintegração de posse imediato, foi necessária a retirada das famílias do local. **Origem** – O MLB é um movimento nacional, que luta em diversos Estados do País pela reforma urbana e principalmente pela garantia constitucional da moradia digna. De acordo com o movimento, nos últimos anos foram várias lutas e vitórias conquistadas. As manifestações nas ruas da cidade e a Ocupação Olga Benário venceram a intransigência do

poder local, que até então se negava a reconhecer o movimento. Atos como a ocupação da Praça do Barateiro, em junho de 2009, que garantiu a assembleia com o prefeito e a realização do curso de modelagem e costura para a organização de uma cooperativa de costureiras. O MLB organizou também três ocupações da Câmara de Vereadores no segundo semestre do ano passado, conquistando áreas para construção de moradia popular e mudanças no Plano Diretor. As duas ocupações na Secretaria de Habitação, nos dias 23 de abril e 3 de maio deste ano, quando mais de 100 famílias armaram barracas, lonas e fizeram uma fogueira na frente do prédio da Prefeitura, garantiram a promessa do governo local em viabilizar uma área na Zona Sul da cidade para atender quase 200 famílias (ABCD MAIOR, 28/11/2010).

Paralelamente, as ocupações nas cidades de Olinda, em Pernambuco e Fortaleza, estado do Ceará, também passam por um processo permanente de reivindicação e negociação (Ver quadro explicativo das ocupações do MLB no apêndice).

Para viabilizar essas ocupações, as lideranças entrevistadas reconhecem que há a busca de certa “homogeneidade”, através dos princípios e diretrizes que norteiam as ocupações que ocorrem em vários estados, por outro lado, acreditam que cada realidade necessita de ações específicas, ou seja, os mecanismos de organização, reivindicação e diálogo ocorrem de maneira diferenciada em cada cidade, dependendo das condições que são postas e as possibilidades de concretude dos anseios.

Porém, as regras de procedimento convergem na maioria dos estados atuantes, que são elencadas pelo movimento como mecanismos que norteiam as ocupações. Nesta direção expressa um dos coordenadores do MLB:

Em primeiro lugar é preciso ter as famílias, segundo, as despesas do ponto de vista financeiro da ocupação deve ser feito por elas, e, em terceiro lugar, é preciso ter uma organização para que a gente possa manter certo controle da área que foi realizada a ocupação (Serginaldo Quirino, 38 anos).

A partir desses três pontos elencados, por um dos coordenadores, na aglutinação e, conseqüentemente, na organização das famílias por parte do MLB, há também a preocupação do movimento em fazer com que as próprias famílias financiem as ocupações, ou seja, na aquisição de lonas, madeiras, alimentação coletiva, ferramentas, entre outros equipamentos e, finalmente, uma vez ocupado o

imóvel, é preciso manter a coordenação da ocupação, viabilizando não só a permanência no local, mas também a realização de reuniões e defesa da ocupação, por exemplo.

Cada caso exige uma ação específica de acordo com a conjuntura, isto é, a permanência ou a saída do imóvel, e mesmo a sua articulação, depende da situação do ponto de vista político e dos objetivos que o MLB almeja a partir das ações que são desenvolvidas, para isso, o grau de diálogo, reivindicação ou pressão às instituições do governo vão caracterizar as próprias atuações do movimento.

Para que as diretrizes ocorram, há reuniões e plenárias, com certa regularidade, seja na esfera nacional, seja na esfera estadual, com os coordenadores do movimento e das ocupações que estão sendo desenvolvidas. Para isso, os congressos nacionais são essenciais porque não só dinamizam e desenvolvem as jornadas de luta, mas também a redefinição do estatuto, o regimento interno, a formação política dos militantes e as mobilizações no âmbito estadual, levando em consideração as especificidades e as necessidades de cada região (Figuras 01, 02 e 03).

**Figura 01: Mobilização em torno da Jornada Nacional de luta do MLB na cidade de Natal em 2010**



Fonte: Acervo fotográfico do MLB, 2010.

**Figura 02: Mobilização no maior Shopping do Recife: crítica ao consumismo e conquista de cestas básicas para as famílias**



Fonte: Diário de Pernambuco, 2011.

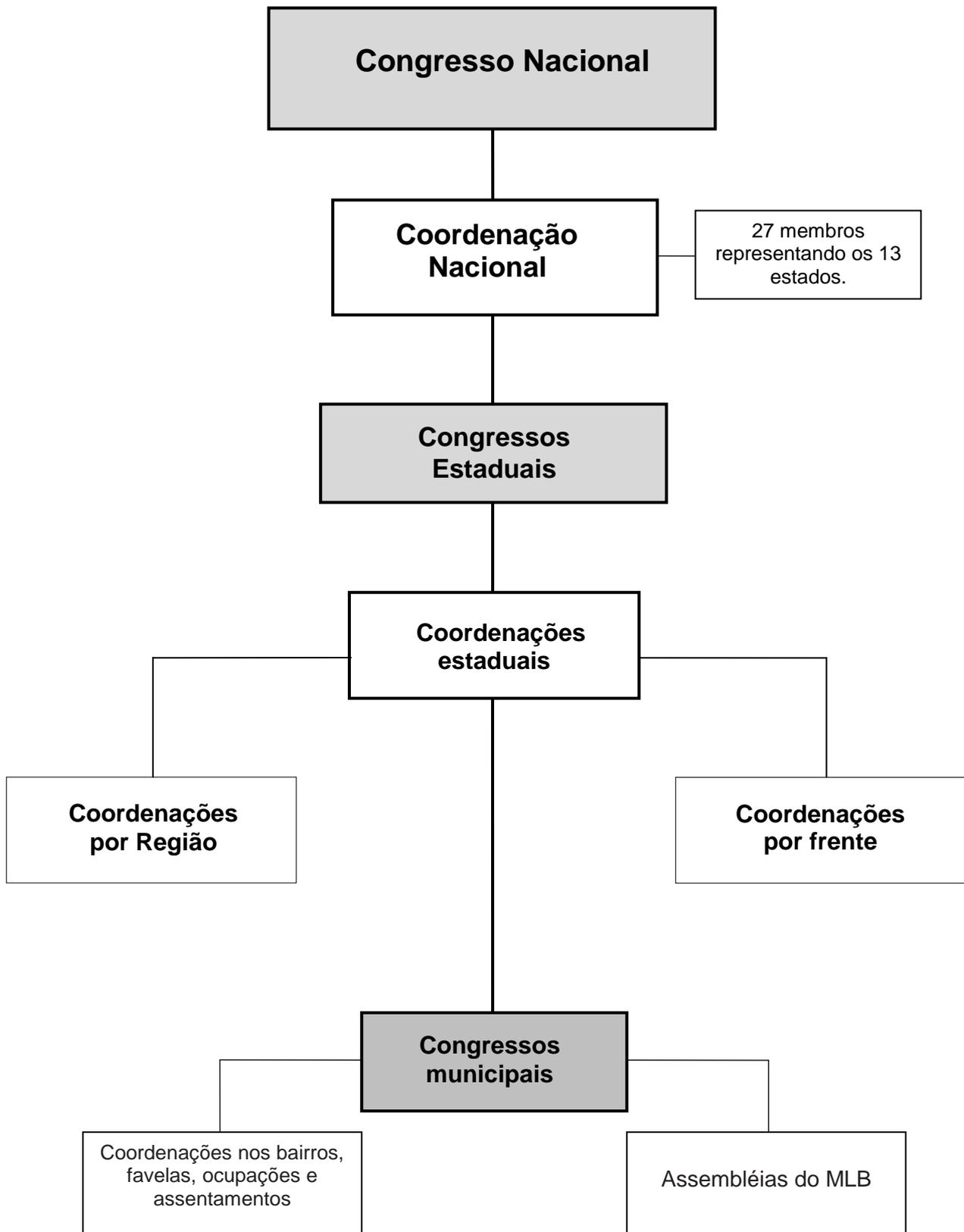
**Figura 03: Discurso de Serginaldo Quirino na praça de alimentação do Shopping**



Fonte: Acervo fotográfico do MLB, 2011.

Além dessas deliberações, os congressos do MLB, sejam eles municipais, estaduais ou na esfera nacional, desenvolvem a eleição dos novos coordenadores e/ou a permanência dos antigos, a partir de um processo de votação em que os indicados são eleitos pela maioria (Figura 04).

**Figura 04: Estrutura organizativa do MLB**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos do MLB.

Os delegados que irão ter poder de voto nos congressos municipais, são escolhidos como representantes a partir de uma célula que congrega militantes de uma determinada ocupação. No congresso, eles têm a possibilidade de escolher a nova coordenação municipal, bem como os coordenadores nos bairros, favelas e ocupações que o MLB atua, além disso, são escolhidos ainda, os delegados que irão compor a etapa estadual, onde são votados os novos coordenadores e as coordenações por frentes, ou seja, a frente de moradia, de saúde, da mulher, do emprego e renda, etc. O número de representantes de cada coordenação é estabelecido a partir da realidade de cada estado.

Conseqüentemente, com a escolha dos delegados na etapa estadual, tem-se o congresso nacional, onde cada delegado representa o MLB nas decisões regimentais e na escolha dos coordenadores a nível nacional, sendo 27 ao total, com representantes de todo o país. Desde a fundação do MLB em 1999, foram realizados três congressos nacionais, sendo o 3º Congresso realizado na cidade de Brasília, em outubro de 2011 (Figuras 05 e 06).

**Figuras 05 e 06: 3º Congresso Nacional do MLB, realizado na cidade de Brasília em outubro de 2011**



Fonte: MLB, 2011.



Fonte: MLB, 2011.

Esse último Congresso foi representado por mais de 300 delegados dos estados do Pará, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, onde foram debatidos os mais variados assuntos como: crise econômica, habitação, reforma urbana, o papel da mulher e a luta por uma nova sociedade. Além disso, foram escolhidos os representantes da nova direção Nacional do movimento, bem como a aprovação de uma série de ações, desde a jornada de lutas até a realização das ocupações que serão desenvolvidas nos anos vindouros.

É importante salientar que em alguns casos podem acontecer a saída de um coordenador, antes da realização de um novo congresso, neste caso, ou assume o suplente ou a própria coordenação eleita convida algum militante que esteja desenvolvendo as ações e, também, que esteja com um maior engajamento naquele momento nas diretrizes do movimento.

Além de ser filiado à Central de Movimentos Populares (CMP) e compor sua executiva e coordenação nacional, o MLB ainda participa de eventos, Fóruns e Conselhos que congregam outros movimentos, bem como estudiosos e militantes de luta pela reforma urbana e de políticas destinadas às cidades. Entre os principais destacam-se o Conselho Nacional das Cidades, Conselhos Municipais e Estaduais

das Cidades, Conferência das Mulheres, Conselhos Municipais de Habitação e saúde e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Segundo os coordenadores, o movimento integra o Fórum de maneira participativa e não deliberativa, uma vez que há ressalvas de alguns movimentos que fazem parte do Fórum na participação do MLB de maneira permanente, seja nas decisões ou nas ações propostas, segundo os entrevistados, por não reconhecer ainda a atuação nacional do movimento.

Ainda de acordo com os entrevistados, a coordenação estadual e nacional do movimento tem a preocupação permanente em divulgar suas ações através de jornais e panfletos que são distribuídos para a população gratuitamente. Geralmente se divulgam as ocupações desenvolvidas, as conquistas desencadeadas pelo movimento, eventos organizados pelo MLB, ou mesmo matéria de cunho político, onde o movimento expõe suas críticas ao modelo atual de sociedade (Figura 07). Um dos coordenadores explica como qual o papel desempenhado pelo jornal:

O jornal funciona como um mecanismo de agitação e propaganda do movimento, mas também de divulgação dos atos, mobilizações e conquistas do MLB (Hinamar Medeiros, 38).

Figura 07: Um dos jornais elaborados pelo MLB com distribuição e tiragem nacionais



Fonte: MLB, 2004.

Atrelado a isso, o MLB desenvolve ações na capacitação e formação das famílias que estão envolvidas de alguma maneira no processo de ocupação (figuras 08 e 09).

**Figura 08: Curso de formação promovido pelo MLB em Recife**



Fonte: MLB, 2008.

**Figura 09: I Encontro Nacional de Habitação do MLB na UFPE**



Fonte: MLB, 2007.

São oficinas, palestras, seminários e cursos que têm como objetivo discutir a conjuntura das cidades, como o processo de desigualdade, o déficit habitacional, a questão de gênero e saúde, as políticas públicas, a função social da propriedade e reforma urbana, por exemplo, além dos aspectos jurídicos que as definem como o Plano Diretor e o Estatuto das Cidades (Figura 10). Essas ações desenvolvidas pelo MLB promovem a formação política e o reconhecimento pelas famílias dos seus direitos enquanto cidadãos.

**Figura 10: Realização do I Seminário sobre o Estatuto da Cidade, em Maceió, AL**



Fonte: MLB, 2006.

No que se refere às ocupações, o movimento detém na escala estadual, precisamente em Pernambuco, as ocupações Mércia de Albuquerque, em Jaboatão dos Guararapes, Mulheres de Tejucupapo (Figuras 11 e 12), Dom Hélder Câmara e Ruy Frazão, todas no Recife, além de Fernando Santa Cruz, na cidade de Olinda.

### Figuras 11 e 12: Mulheres de Tejucupapo, dias depois da ocupação



Fonte: MLB, 2006.

Além dessas ocupações, o movimento também impulsionou, juntamente com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a Organização e Luta dos Movimentos Populares (OLMT) outra ocupação no bairro de Campo Grande, na zona norte do Recife. Obviamente, que cada ocupação citada pelos coordenadores, possui realidade diferente, algumas já estão edificadas ou em processo de edificação das casas e outras em processo de regularização jurídica e negociação com o poder público, como evidenciamos anteriormente ao tratarmos dos casos específicos de algumas ocupações citadas.

O movimento considera todas as famílias envolvidas direta ou indiretamente nas ocupações coordenadas pelo MLB como integrantes do próprio movimento, no estado de Pernambuco, por exemplo, são contabilizadas em torno de 1.510 famílias, divididas da seguinte maneira: 448 famílias em Jaboatão, 922 nas ocupações da cidade do Recife e 140 famílias em Olinda. Entre os integrantes, cada ocupação possui as respectivas lideranças, como forma de descentralizar as diretrizes do MLB.

No processo de ocupação especificamente, o movimento estabelece como preferência a ocupação de imóveis públicos, uma vez que as mudanças recentes que ocorreram nas políticas públicas, como o Estatuto das Cidades, facilitou o processo de desapropriação e regularização do imóvel ocupado, além disso, o movimento avalia que estes imóveis não desencadeiam tantos conflitos, seja com a polícia ou mesmo com a justiça.

Apesar de a preferência ser destinada, essencialmente, aos terrenos públicos, não significa que o movimento não desencadeie ocupações em imóveis privados, como é o caso das ocupações Olga Benário em Diadema (SP) e Chico Pinto, em Feira de Santana (BA). Geralmente os imóveis que são escolhidos possuem dívidas exorbitantes no que se refere ao Imposto Territorial Urbano (IPTU) frente à administração local.

Apesar de ser com menos frequência, o movimento desenvolve ocupações em prédios como forma de pressão também, dois exemplos são ilustrados pelos coordenadores, a ocupação do prédio abandonado em que funcionava o INSS em Fortaleza (CE) e um prédio que funcionava numa escola na cidade de Teresina (PI).

Os entrevistados ainda explicam que a opção em ocupar prédios possui dois lados, um positivo, mas também um negativo. Se por um lado ele já possui a estrutura física e que é mais fácil fazer o controle das pessoas que entram e da própria defesa das famílias na ocupação, sobretudo em vias de reintegração de posse. Por outro lado, muitas vezes estes imóveis não possuem instalação de água, energia e banheiros, sendo extremamente dificultoso fazer as ligações necessárias em função da própria estrutura precária do prédio ocupado, ou seja, no terreno, a possibilidade de desenvolver as ligações de água e energia, bem como a construção do “ambiente” individual familiar funciona mais facilmente a curto e longo prazos.

A escolha do imóvel ainda se define pelo não cumprimento da função social de propriedade, ou seja, imóveis abandonados ou desocupados, na maioria terrenos. Ao mesmo tempo em que se observa este fator, é feito um levantamento para saber a quem pertence o terreno e qual a situação do ponto de vista jurídico em que ele está inserido, a partir daí, o movimento desenvolve e prepara a ocupação juntamente com as famílias.

Salienta-se que antes das ocupações ocorrerem, são realizadas inúmeras reuniões com as famílias, onde há a explicação de todo o procedimento de ocupação, permanência e reivindicações que serão desenvolvidas até a conquista efetiva das casas, para isso, as famílias terão noções do contexto político, como o que é reforma urbana, qual a causa da falta de moradia e como encaminhar as ações propostas pelo MLB para a conquista das moradias.

Geralmente, essa preparação leva em torno de três meses e não há critérios rígidos para a inserção das famílias no processo de ocupação basta, obviamente,

segundo os coordenadores, que sejam famílias integradas no critério de baixa renda, que não possuam moradia e que estejam dispostas em lutar. As ocupações ocorrem sempre de madrugada, em função do reduzido movimento na área ocupada e conseqüentemente, uma menor dificuldade da repressão atuar.

Ao chegarem aos terrenos, as famílias realizam a limpeza do imóvel e edificam de maneira muito improvisada os primeiros barracos, através de lonas plásticas, madeiras, geralmente oriundas de construções, além de fios e tapumes. No início, os barracos seguem uma linearidade em seu tamanho e disposição, mas ao passar dos dias, os barracos caracterizam-se pela sua especificidade, de acordo com as famílias que estão ocupando (Figuras 13 e 14).

A ocupação de prédios ocorre de maneira semelhante, entretanto, o diferencial é a existência da estrutura física do prédio e seu tamanho, que dependendo do imóvel, cada família é disposta nas respectivas salas, quando isso não é possível, há a ocupação dos espaços de forma mais coletiva.

**Figura 13: Limpeza do terreno pelas famílias no dia da ocupação Mulheres de Tejucupapo**



Fonte: MLB, 2006.

**Figura 14: Construção dos barracos na mesma ocupação**



Fonte: MLB, 2006.

Uma vez realizada a ocupação, a preocupação básica inicial do movimento, é a realização de escolha das comissões, que são grupos de pessoas integrantes da área ocupada, que se candidatam de forma voluntária nas reuniões que ocorrem diariamente. As reuniões definem ainda os rumos da ocupação, como ações de despejo e problemas detectados e possíveis de serem resolvidos.

As principais comissões criadas diariamente são: comissão de limpeza, responsável pela manutenção da limpeza do terreno ou prédio ocupado (capinação ou retirada do lixo), a comissão de segurança, responsável pela defesa da ocupação, a comissão de alimentação, responsável pela alimentação coletiva dos ocupantes e a comissão de infraestrutura, que fica responsável pela instalação e ligação de água e energia, por exemplo. Essa última comissão geralmente é definida a partir das experiências profissionais que alguns integrantes exercem no seu dia a dia, ou seja, encanadores, pedreiros e eletricitistas compõem esta comissão, em função da experiência que possuem. Uma das matérias do Jornal do Commercio explicita o processo organizativo de uma das ocupações do MLB em Recife:

**Comunidade Ruy Frazão: a ocupação organizada como um condomínio** Disciplina. Esta é a palavra de ordem da Comunidade Ruy Frazão. Falando assim, não parece tratar-se da

ocupação do Movimento de Libertação dos Bairros, Vilas e Favelas, o MLB, que ostenta a sua bandeira em terreno pertencente à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) desde 29 de janeiro. Nessa quarta-feira (29), a Ruy Frazão comemorou um mês de resistência com um bolo, mesmo sabendo sobre a decisão judicial de reintegração de posse para a União. Segundo a Justiça, eles deveriam desocupar o terreno até esta sexta-feira (2). "A UFPE está mostrando solidariedade com os moradores. Ficou decidido em reunião que eles entrariam com uma petição na Justiça para adiar o prazo, pedindo mais trinta dias", disse Graça Alves, uma das coordenadoras do MLB. Mesmo após o prazo, os moradores não pretendem deixar a comunidade. "O terreno estava inutilizado há 20 anos. Na verdade, lutamos para que seja construído aqui o Conjunto Habitacional Ruy Frazão, dando uma casa a cada família. Já enviamos cartas a Dilma Rousseff e Eduardo Campos solicitando", apontou Graça. **A VIDA** - Ao passar pelo portão de entrada, diariamente, Essília Maria Brito, 70 anos, tem que identificar-se e fornecer o número do seu barraco. Uma das inúmeras idosas da comunidade diz que procurou o movimento porque sempre teve o sonho de morar sozinha. Ela vivia com dois dos seus doze filhos no bairro da Iputinga, Zona Oeste do Recife. O mesmo faz Sulamita Ramos, que mora com o marido e uma filha adolescente em um lote de 30 metros quadrados que abriga o único barraco vermelho da Ruy Frazão. "Meu apê fica na Rua da Vitória. Aqui, todos ganham muitas coisas, é só alegria!", brincou Sulamita. Ela morava em "quartinhos" em favelas de Olinda, no Grande Recife. A identificação ao entrar na Ruy Frazão é só o primeiro indício da organização dentro da comunidade. Todos os dias, à noite, os moradores obedecem a uma escala de trabalho para realizar rondas de segurança. Durante o dia, para os que não trabalham, há mutirões de limpeza das ruas e de construção dos barracos. Outro compromisso para os moradores é a realização de assembleias para discutir a evolução das atividades. As ruas da ocupação, de nomes como sucesso, vitória e progresso, receberam dois mutirões nesta quinta-feira (29): de limpeza e de recuperação da creche comunitária, onde a lona estava sendo costurada. Além de receber as crianças, o espaço de funcionamento da creche também recebe palestras e oficinas. Os próximos eventos agendados abordarão a violência contra a mulher e a adoção de banheiros secos pelos moradores. **O INÍCIO** - "É preciso muita coragem para vir. No começo, é difícil, mas depois você passa a amar a comunidade pela solidariedade dos vizinhos e pela segurança. Antes, para pagar aluguel, eu deixava de colocar comida na mesa", explica Sulamita o motivo pelo qual escolheu viver na comunidade. "Não tem casa de alvenaria, não tem polícia, mas fazemos questão de manter a segurança e não deixamos uma moradia ficar amontoada na outra, por exemplo", diz a dona do barraco vermelho, fazendo questão de ressaltar, como os outros moradores, que a Ruy Frazão não é uma favela. Assim como Sulamita, a maioria dos ocupantes vivia de aluguel em favelas na Região Metropolitana do Recife ou em casa de parentes. Antes da ocupação, houve um cadastramento para

decidir quantas e quais famílias participariam. Foi uma iniciativa do Movimento de Libertação dos Bairros, Vilas e Favelas, iniciando a procura por candidatos há sete meses (Portal de Notícias NE 10 -Jornal do Commercio- 01/03/2012).

À medida que há a efetividade e a permanência da ocupação, essas comissões somam-se às comissões que tratarão da parte burocrática da ocupação, ou seja, cadastramento das famílias, elaboração de documentos, como abaixo-assinados, organização de mobilizações e atos, reuniões, além da divulgação dos últimos informes. Estas comissões são coordenadas pelo movimento e, geralmente, passam a se reunir com as famílias semanalmente, porém, é possível que estas reuniões aconteçam mais de uma vez na semana, dependendo da conjuntura da ocupação, dos assuntos que serão tratados nas assembleias e da urgência das ações.

Nesta perspectiva, as ações são descentralizadas e o processo de decisão é discutido e definido através das instâncias deliberativas, como as reuniões e assembleias que são realizadas. Fundamentalmente, após a ocupação, uma das maiores preocupações do movimento é a permanência das famílias no local, pois isto acontecendo, a possibilidade da ocupação obter sucesso é grandiosa. Neste aspecto, as assembleias são fundamentais também para manter a coesão das famílias envolvidas.

Paralelamente, nem sempre as ações ocorrem como o movimento propõe, uma vez que os mecanismos de organização e diretrizes do MLB esbarram na criminalidade, no individualismo e na falta de solidariedade de alguns membros que integram a ocupação, principalmente quando estes mesmos membros se instalam após o processo de ocupação do imóvel. Pois, para muitos deles, não houve uma participação efetiva dos mesmos nas reuniões de preparação antecipada, onde é criado um laço de solidariedade entre as famílias.

Quando há a circunstância do individualismo e da criminalidade, por exemplo, sobressair, o movimento encara como uma possibilidade concreta da perda de comando e liderança dentro da ocupação, dando margem para o surgimento de divergências internas de grupos que não aceitam o papel de um movimento na condução e direcionamento da ocupação.

Logo, segundo os coordenadores, o movimento redefine as formas de atuação, para que possam ser sanados tais fatos, entretanto, nem sempre é

resolvido, diante do poder de intimidação e da ligação de alguns ocupantes com a criminalidade. Estes mesmos “ocupantes” utilizam a área como mecanismo estratégico de perpetuação dos atos ilícitos e como forma de esconderijo ou mesmo pelo simples interesse de alguns em adquirir o barraco para sua venda posteriormente.

Apesar disso, o movimento continua os trabalhos e age tentando driblar estes entraves. Segundo os entrevistados, o movimento fica sempre atento para manter a coesão e o direcionamento de uma ocupação.

Outro fator essencial para o movimento é o diálogo e o poder de reivindicação junto aos órgãos públicos para que os anseios das famílias sejam atendidos. Assim, este será o tema principal a ser discutido no próximo tópico, tendo como base a análise de atuação do MLB frente às instâncias públicas.

#### **4.2 As relações do MLB com as instituições públicas: diálogos e divergências**

O movimento encara o diálogo com os órgãos públicos importante por vários motivos: em primeiro lugar, porque as famílias não possuem recursos para a construção das casas pretendidas, em segundo lugar porque o governo administra o que de fato pertence ao povo, os recursos advindos dos impostos, e, em terceiro lugar, os mecanismos desenvolvidos pelo MLB, segundo os coordenadores, qualificam o debate. Ou seja, se antes o déficit habitacional e as reivindicações populares eram resolvidas com muitas promessas e entrega de algumas casas, em situações muito específicas, funcionando mais como “um cala a boca”, hoje em dia o uso do mecanismo de diálogo e intermediação de conflitos junto aos órgãos públicos promove a qualificação e uma maior participação dos movimentos nas decisões.

Uma vez que, na maioria dos casos, em função das mudanças recentes nas políticas habitacionais, é possível encaminhar, na modalidade de negociação, a regularização do imóvel ocupado, o projeto arquitetônico, a destinação de verbas para as obras, a inclusão nos programas sociais e de financiamento do governo, a discussão da implementação da infraestrutura necessária, além do acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pelo poder público. Para isso, a intermediação dos movimentos é de fundamental importância.

Entretanto, o processo de diálogo nem sempre funciona, diante da necessidade das famílias, resultando, muitas vezes, num processo de morosidade excessiva dos agentes públicos, e uma das consequências é a atuação mais efusiva do movimento; passeatas, ocupação de prefeituras, organização de barricadas e bloqueio de vias, reuniões, entre outras formas de reivindicação.

Apesar disso, ainda há uma grande burocracia e pouca agilidade na resolução dos problemas enfrentados. Como ilustração deste entrave, o movimento cita como exemplo a ocupação Mércia de Albuquerque, que enfrentou mudança de prefeito, diversas promessas e entraves burocráticos no que se refere à regulamentação do terreno, entre reuniões e muita pressão, já se passaram 10 anos no total, e só no ano de 2010 é que foram iniciadas as obras das moradias para atender as famílias.

Outras ocupações nem sempre demoram tanto tempo, mas isso é resultante de um elemento conjuntural, ou seja: o número de famílias que estão inseridas numa determinada ocupação, o grau de pressão exercida pelo movimento, o direcionamento das políticas de atendimento às classes populares, que se relaciona ao tipo de administração local, entre outros fatores. Apesar disso, a lentidão continua sendo um dos principais problemas enfrentados pelo movimento.

Outro questionamento feito pelo movimento são as contradições das políticas públicas de habitação, que apesar de reconhecer como um avanço nos últimos anos, o movimento afirma que é insuficiente diante das necessidades. De acordo com os coordenadores, mesmo se o atual governo, representado pela presidenta Dilma Rousseff (PT), cumprir a promessa de campanha em construir em torno de 2 milhões de casas até o final do mandato, o saldo continuará sendo negativo, pois o déficit é mais que o dobro no país.

O movimento questiona ainda, a maneira que está sendo direcionada a política de habitação em alguns municípios, como parte de uma política de realocação de famílias de certas áreas ou mesmo de construção para atender os movimentos, caracterizando-se pela simples entrega de casas<sup>14</sup>, não aprofundando

---

<sup>14</sup> Neste aspecto, o MLB faz críticas contundentes ao modelo de construção de moradias, sobretudo nas questões relacionadas à infraestrutura que possam garantir a habitabilidade. Um dos casos mais emblemáticos é a ocupação Leningrado no RN. Centenas de casas foram entregues sem que as condições básicas de moradia, como a falta de transporte público, creches, escolas e saneamento básico. Isso ocasionou o retorno de diversas famílias para os locais que residiam anteriormente, como as favelas da grande Natal.

o debate sobre a qualidade das habitações, os mecanismos de habitabilidade, como transporte, saneamento básico e acesso à educação.

Por outro lado, o movimento reconhece que é preciso promover uma reforma na legislação direcionada aos imóveis públicos, sobretudo na regularização fundiária, uma vez que os aspectos burocráticos interferem na rapidez das decisões, como explica um dos coordenadores:

Tem toda uma legislação que foi feita e que é feita para não funcionar, como a questão do cartório, por exemplo, que é um negócio absurdo para que seja regularizado e possam ser construídas as casas (Hinamar Medeiros, 38 anos).

Mas para o MLB, é algo muito difícil de acontecer, pois as interferências nos aspectos fundiários iriam contrariar os “poderosos deste país”, como elencam os entrevistados e um dos documentos do movimento:

A verdade é que nos terrenos secos, salubres e estáveis são construídas as habitações das famílias detentoras de poder local, enquanto que nas zonas úmidas, “mal drenadas” e insalubres, prevalecem as construções habitacionais dos pobres. O MLB defende a luta pela universalização do sistema de esgoto, drenagem, coleta de lixo em todos os bairros e acesso à água potável. Estes são os direitos da população que só conseguiremos com muita luta e pressão (Teses ao Primeiro Encontro Nacional do MLB, 2005).

De acordo com Hinamar Medeiros, o MLB não concorda e não participa de cargos que pertençam aos órgãos públicos. Pois, além de inviabilizar a luta, impede uma atuação mais crítica e pontual do movimento, pelos aspectos ideológicos que defendem, ficariam presos aos ditames políticos dos órgãos, além disso, a aceitação de cargos não significaria que iriam resolver os problemas evidenciados no que se refere à habitação, ao contrário, poderia dar margem para possíveis cooptações.

Para que haja ainda o aprofundamento do diálogo com as instâncias públicas, há uma priorização por parte do movimento, em participar do Conselho das Cidades (ConCidades), que atualmente conta com um representante, Wellington Bernardo do Rio Grande do Norte e do Conselho da Saúde, seja na escala estadual e federal, além do Orçamento Participativo, nos estados que ocorrem.

Além disso, há uma discussão interna, sobre a possibilidade de o movimento participar das discussões das políticas públicas para as mulheres e os debates relacionados ao meio ambiente, que acontecem em alguns estados de forma mais intensa. Assim, para os coordenadores, as ações do MLB viabilizam a participação efetiva do movimento nas decisões sobre as políticas públicas, bem como uma maior cobrança por parte dos movimentos aos órgãos do governo (Figuras 15 e 16).

**Figura 15: Entrega de pautas de reivindicação do MLB ao ex-vice-presidente José de Alencar**



Fonte: MLB, 2008.

**Figura 16: Entrega de pauta e reunião com o ex-Ministro das Cidades Mário Negromonte, já no governo de Dilma Rousseff**



Fonte: MLB, 2011.

Para alguns integrantes do movimento, certas políticas públicas funcionam na contramão da organização popular, como ocorre com as que se caracterizam na simples construção e entrega de moradias para as famílias. Em contraposição a esse modelo, há a defesa do regime de mutirão em algumas situações, funcionando inclusive como um processo educativo de valorização das casas recebidas.

Outro ponto, desta vez defendido pelo MLB, é o pagamento das casas que são construídas, funcionando como um elemento de valorização da luta desenvolvida. Isto seria uma contribuição que iria variar em torno de 10% do salário mínimo ao mês em 20 anos de financiamento, conforme o valor do salário. As famílias que provassem que não possuíam este valor seriam amparadas pelo Governo. Além disso, é defendido também, de forma não prioritária por alguns integrantes, que as casas sejam consideradas públicas até o final do financiamento, para não haver negociação e especulação como vendas e aluguel.

Entre as parcerias institucionais promovidas pelo MLB estão às que são realizadas com os governos estaduais, com o Ministério das Cidades, com a Caixa Econômica Federal, com o Ministério da Saúde, com as Secretarias Estaduais de

Cultura, da Mulher, de Habitação e Saúde. Entre às da sociedade civil estão o Instituto Pólis, a FASE e o HABITAT<sup>15</sup>.

Para entendermos como as ações de interlocução com os órgãos governamentais foram edificadas do ponto de vista prático, na inserção das políticas de financiamento público através do Programa Crédito Solidário, analisaremos no tópico seguinte, descrevendo uma destas experiências, isto é, o projeto de mutirão autogestionado desenvolvido pelo MLB em parceria com os órgãos do governo, denominado Conjunto habitacional D. Hélder Câmara.

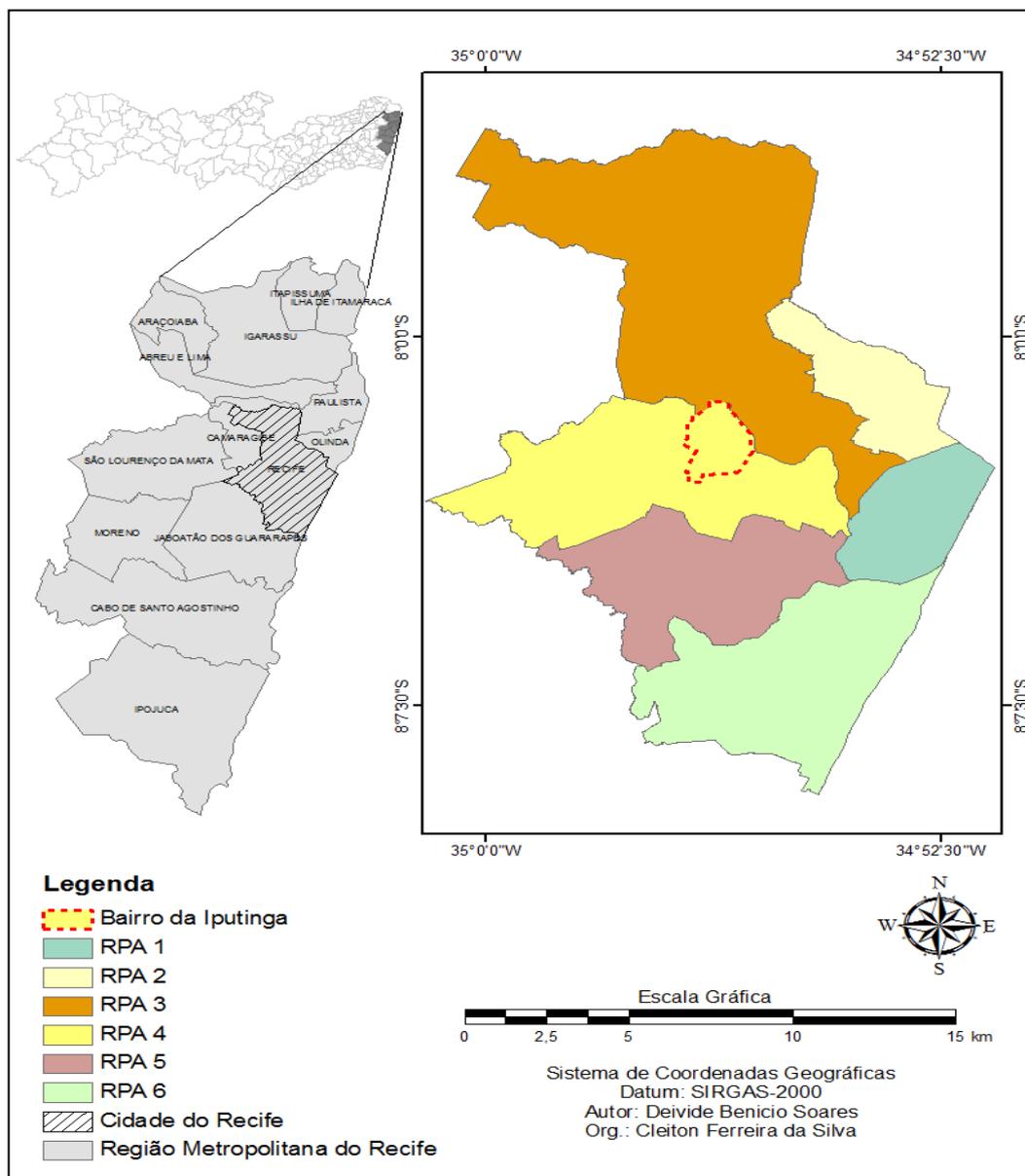
---

<sup>15</sup> Estas organizações não-governamentais se caracterizam pela promoção da democratização da cidade e a busca da cidadania e dos direitos humanos. Realizam estudos e pesquisas, que envolvem o registro, a sistematização, a análise, a difusão e o debate de questões sociais urbanas e de experiências inovadoras em políticas públicas e gestão municipal, bem como no apoio aos movimentos populares e à economia solidária.

### 4.3 Ocupações, resistências, lutas e conquistas territoriais na área do Conjunto D. Hélder Câmara

A antiga ocupação que deu origem na atualidade ao conjunto Residencial D. Hélder Câmara, localiza-se no bairro da Iputinga (Mapa 02). Este bairro está inserido na Zona Oeste do Recife, mais especificamente, na Região Político Administrativa 4 (RPA 4), de acordo com a divisão elaborada pela Prefeitura do Recife.

**Mapa 02: Delimitação do bairro da Iputinga na RPA 4, a partir da cidade do Recife**



Fonte: IBGE. Malhas digitais, 2010; Atlas de desenvolvimento humano no Recife, 2005.

Historicamente, essa localidade, pela sua topografia e a proximidade com o rio Capibaribe, foi ocupada para a plantação de açúcar assim como em outros bairros adjacentes, nos dias atuais, é possível ver resquícios destes tempos, como a permanência de uma antiga Casa Grande no bairro da Iputinga, denominada Casarão do Barbalho, hoje transformada em escola municipal do Recife.

Por conta das constantes enchentes ocasionadas ao longo dos anos no bairro, o interesse imobiliário foi reduzido sensivelmente (ATLAS RECIFE, 2005). Entretanto, algumas áreas vêm sofrendo valorização, através da construção de edifícios residenciais pela iniciativa privada.

Esta mesma RPA 4 integra ainda mais 11 bairros. Sua população residente é estimada em torno de 46.944 habitantes, numa extensão territorial de 428,4 hectares, possui ainda uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), mapeada pela prefeitura denominada Vila União (RECIFE, s/d). Ainda de acordo com o ATLAS (2005), cerca de 56,3% da população deste bairro moram em ZEIS e outras áreas pobres (ver distribuição das ZEIS no mapa 01). Esses dados são evidenciados empiricamente a partir do alto número de submoradias e paradoxalmente por diversos imóveis sem qualquer fim social.

Antes de a ocupação edificar-se de forma definitiva na área atual, ela foi desenvolvida em outro local no mesmo bairro, especificamente no ano de 2003. Tratava-se também de um terreno público, pertencente à prefeitura da cidade do Recife, precisamente, nas proximidades da localidade de Monsenhor Fabrício.

O MLB não participou diretamente do processo de ocupação desse terreno, uma vez que esta primeira ocupação ficou mais caracterizada pela ação espontânea das famílias, com a ajuda de alguns integrantes que já tinham experiências em outras mobilizações, mas não eram organicamente ligados a algum movimento sem-teto.

Após alguns dias de empreitada no terreno, as famílias que promoveram a ocupação são despejadas, a partir de uma ação desencadeada pela prefeitura de forma violenta, através do acionamento do batalhão de choque.

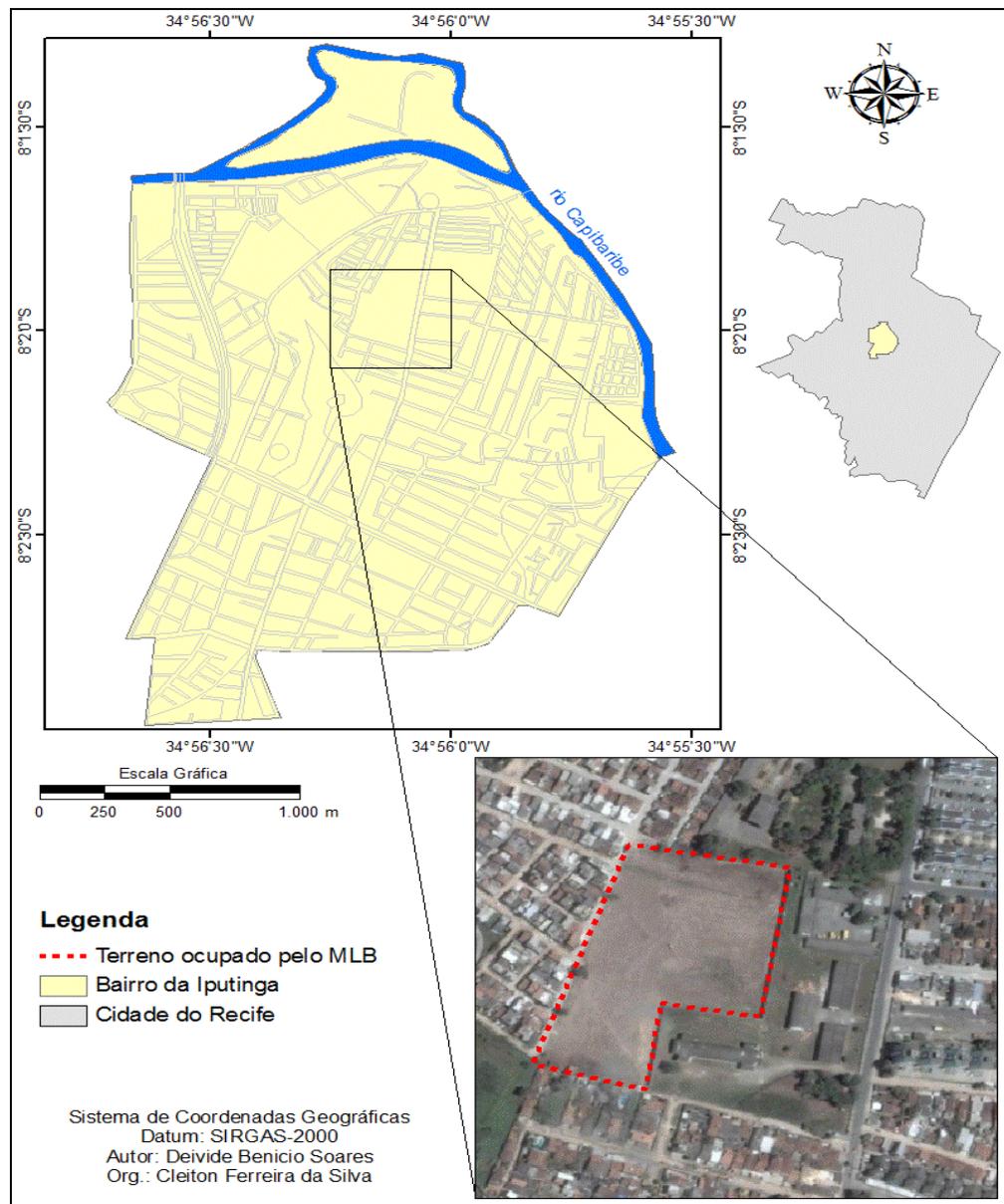
Com a expulsão das famílias e com o enfraquecimento da mobilização, o MLB é convidado por algumas lideranças da primeira ocupação para organizar uma nova ocupação com estas mesmas famílias. Estas mesmas lideranças já tinham conhecimento do trabalho do MLB, bem como de alguns de seus militantes.

Com a entrada do MLB, é desenvolvido todo um suporte político e organizativo das ações das famílias. Juntamente com elas, o movimento decide ocupar o mesmo terreno que fora realizada a primeira ocupação. Após alguns dias de permanência no local há uma nova ação de despejo, desta vez, ainda mais violenta: com a derrubada dos barracos, prisão de militantes e integrantes da ocupação, uso de violência física e moral para as famílias, utilização de balas de borrada e *spray* de pimenta nos ocupantes. Essa ação resultou na prisão de alguns ocupantes e muitos feridos, inclusive crianças que estavam na ocupação no momento da investida.

Esse tipo de procedimento reflete veementemente o papel que desempenha o Estado no sistema capitalista, mesmo com as mudanças no plano político junto aos movimentos sociais, ou seja, a manutenção da ordem e a garantia da propriedade privada como meio intocável, mesmo não cumprindo sua função social como rege a Constituição.

Após a ação, o MLB reorganiza 60 famílias e decide ocupar outro terreno no mesmo bairro, distante alguns metros da primeira ocupação, neste mesmo ano de 2003 (Mapa 03). Tratava-se de um terreno também público, pertencente à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), mais precisamente por trás do prédio que funciona uma central de administração da empresa, numa área de 27.294,94 m<sup>2</sup> (Figura 17).

**Mapa 03: Localização exata do imóvel ocupado em 2003 pelo movimento, atualmente área pertencente ao conjunto D. Hélder**



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

Antes da ocupação do terreno, houve diversas reuniões com as famílias para que fossem aperfeiçoadas as formas de ocupar e, principalmente, os mecanismos da permanência no local.

**Figura 17: Imagem do mesmo terreno no plano horizontal**

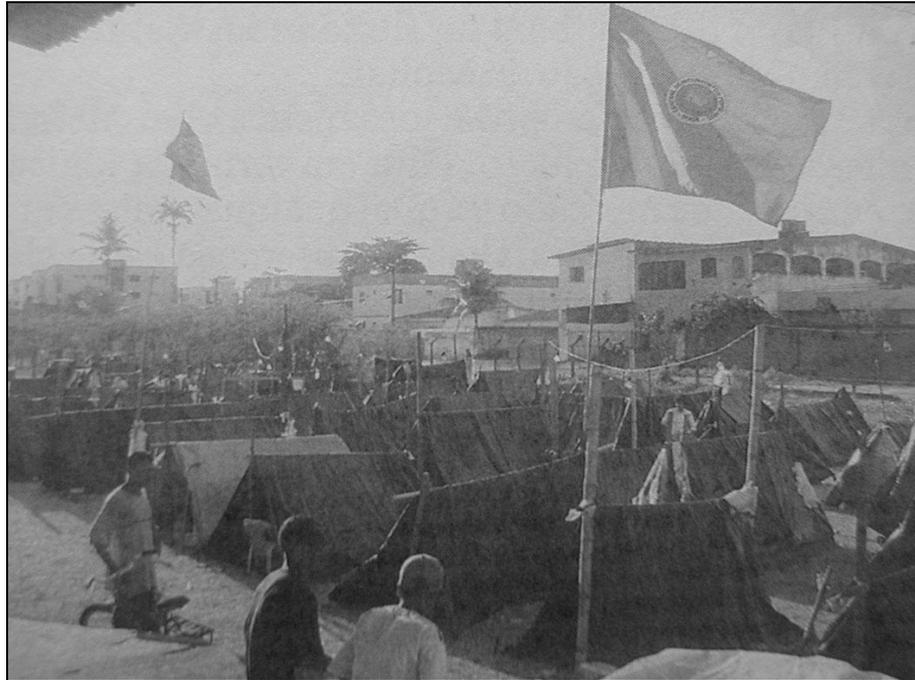


Fonte: MLB, 2004.

A escolha do terreno baseou-se na mesma característica adotada pelo movimento nas ocupações anteriores: levantamento da verdadeira posse do imóvel e a sua inutilidade durante muitos anos pelos reais proprietários. Além disso, o imóvel não se caracterizava pelo uso para fim social, ou seja, funcionava mais como um local de desova, permeado pela criminalidade, pelo uso e tráfico de drogas, bem como um local em que os moradores circunvizinhos tinham medo de trafegar à noite. De acordo com os coordenadores, por esse motivo e por questão de logística, os Correios não tinham nenhum interesse em expandir a construção do prédio da empresa que existe também no local.

A ocupação seguiu o mesmo mecanismo de organização proposto pelo MLB: assembleias diárias, organização das comissões, informes dos aspectos jurídicos, encaminhamento e resolução dos problemas que eventualmente aconteciam. Após a ocupação, em poucos dias já existiam mais de 150 famílias vivendo no local (Figura 18).

**Figura 18: Ocupação D. Hélder Câmara no bairro da Iputinga.**



Fonte: MLB, 2004.

De acordo com os coordenadores, o movimento conseguiu manter um clima de solidariedade entre os ocupantes, apesar de muitos se integrarem após o processo de ocupação. Entretanto, após 15 dias de ocupação, o movimento recebe mais uma ação de despejo, impetrada pelos Correios.

Com a ameaça de a polícia do exército realizar o despejo, já que o terreno era de propriedade da União, o movimento com as famílias decidem desocupar e negociar o imóvel e a construção das casas, uma vez que não era de interesse expor as famílias a mais um ato de violência. Assim, é decidido, através das assembleias (que continuaram a ocorrer após a saída das famílias) irem em passeata até a sede dos Correios, no centro da cidade, e realizar um ato, colocando as reivindicações do MLB, através do bloqueio de vias e queima de pneus.

A partir dessa ação, uma comissão é recebida pelo superintendente dos Correios que se compromete em articular com a sede nacional para a liberação do terreno para a Prefeitura do Recife em forma de doação, uma vez que a liberação não poderia ser feita em favor do movimento. Diante dessa prerrogativa o MLB aguarda os acordos que são firmados.

Entretanto, por conta da morosidade da prefeitura em se comprometer e dar rapidez ao processo burocrático, isto é, a regularização do recebimento do terreno, doado pelos Correios para o início das obras, o MLB decide ocupar a Prefeitura do Recife e a sala da Secretaria de Habitação como mecanismo de pressão ao órgão público. Além disso, houve também uma articulação no âmbito nacional, mais especificamente com o Ministro das Cidades, na época Olívio Dutra, pois o movimento tinha representação no Conselho das Cidades naquela época, viabilizando que a doação fosse realizada com mais brevidade possível e os encaminhamentos do convênio fosse realizado.

Na esfera local, o movimento organizava as famílias, definindo os passos a serem percorridos para isso: a participação nas reuniões era fundamental, pois era estabelecida a coesão das famílias, uma vez não ocorrendo o comprometimento nas ações, a proposta seria realizar substituições das mesmas. Através de um cadastro, o MLB iria substituindo à medida que reconhecia a ausência de algumas famílias.

Através de assembleia, também ficou decidido que o número total de famílias atendidas seria 200, através do PCS (número máximo de famílias permitido para integrar o programa em municípios que integram as Regiões Metropolitanas naquele período).

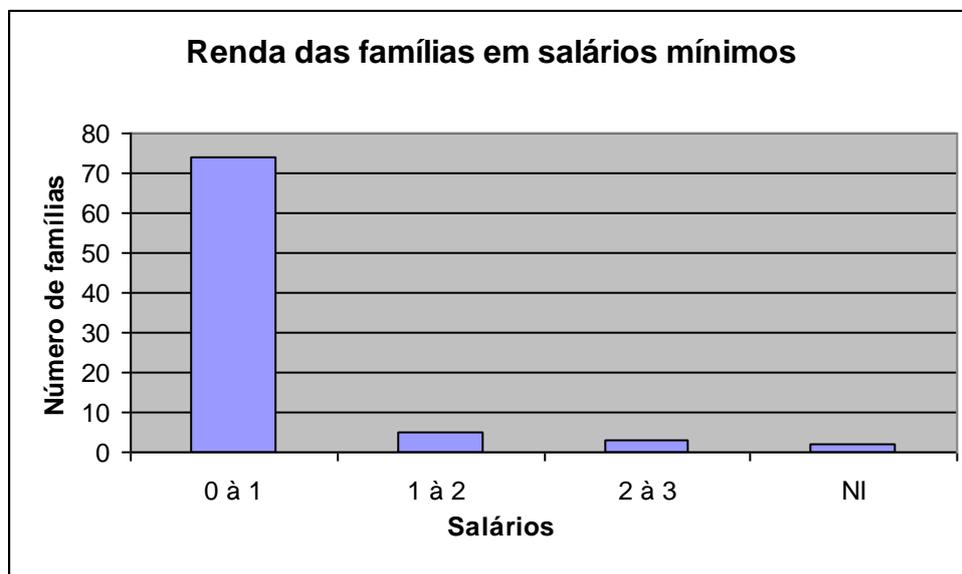
A opção do movimento em viabilizar a construção das casas em regime de mutirão autogestionado resultou de três fatores: em primeiro lugar porque não existia uma política concreta, nem do município nem do Governo Federal na construção de casas populares, fato que veio ocorrer anos depois, com o programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009.

Além disso, não era de interesse do movimento esperar pela ação pública, uma vez que esta opção levaria muito mais tempo, havendo a possibilidade de não ser concretizada. E, em segundo lugar, haveria a possibilidade de inserir o movimento numa linha de financiamento específico, caracterizado pelo incentivo às construções autogestionadas, o Programa Crédito Solidário.

E, em terceiro lugar, de acordo com um levantamento feito pelos coordenadores na época, 80% das famílias que participavam especificamente da ocupação D. Hélder Câmara, recebiam entre zero e dois salários mínimos, como atesta a pesquisa realizada projeto Conexões de Saberes/UFPE com as famílias selecionadas para assinar o contrato (Gráfico 01).

**Gráfico 01: Ocupação Dom Hélder Câmara (Iputinga)  
Renda das famílias em salários mínimos**

%



Fonte: Projeto de trabalho técnico social (Conexões de Saberes/UFPE), 2005.

Na época, recém lançado pelo Governo Federal, o Programa Crédito Solidário<sup>16</sup>, era fruto de uma experiência realizada em diversas administrações municipais na década de 80, em que há a construção das habitações em regime de mutirão pelos próprios moradores. A coordenação e a construção são realizadas através da criação de uma associação, tendo a Caixa Econômica Federal como agente fiscalizador do repasse do dinheiro e do andamento da obra.

Esses fatos poderiam inviabilizar a ação do poder municipal para atender estas famílias, porque para desencadear a construção através do repasse de verbas pelos órgãos do governo, por exemplo, a maioria das famílias não seria beneficiada,

<sup>16</sup> Como comentado anteriormente este programa incorporou o conceito de autogestão na Política de Habitação Nacional, sendo criado em 2004 pelo Ministério das Cidades para atender principalmente as famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas em associação. São elas que tem a incumbência de administrar o repasse da verba e o andamento da obra. A seleção das propostas das entidades é realizada pela CEF (agente financeiro), que logo após a realização de análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto e da avaliação das famílias (beneficiários), autoriza a contratação do crédito. O agente financeiro (através da equipe técnica) ainda é responsável pela fiscalização da obra, liberação de recursos e o cumprimento do cronograma de execução. O Programa financiava 95% do valor total do investimento, enquanto as famílias contribuía com 5%, podendo ser deduzido durante a execução da obra. Para aprofundamento deste tema, ver a dissertação de SILVA (2009), cujo título é: "Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário".

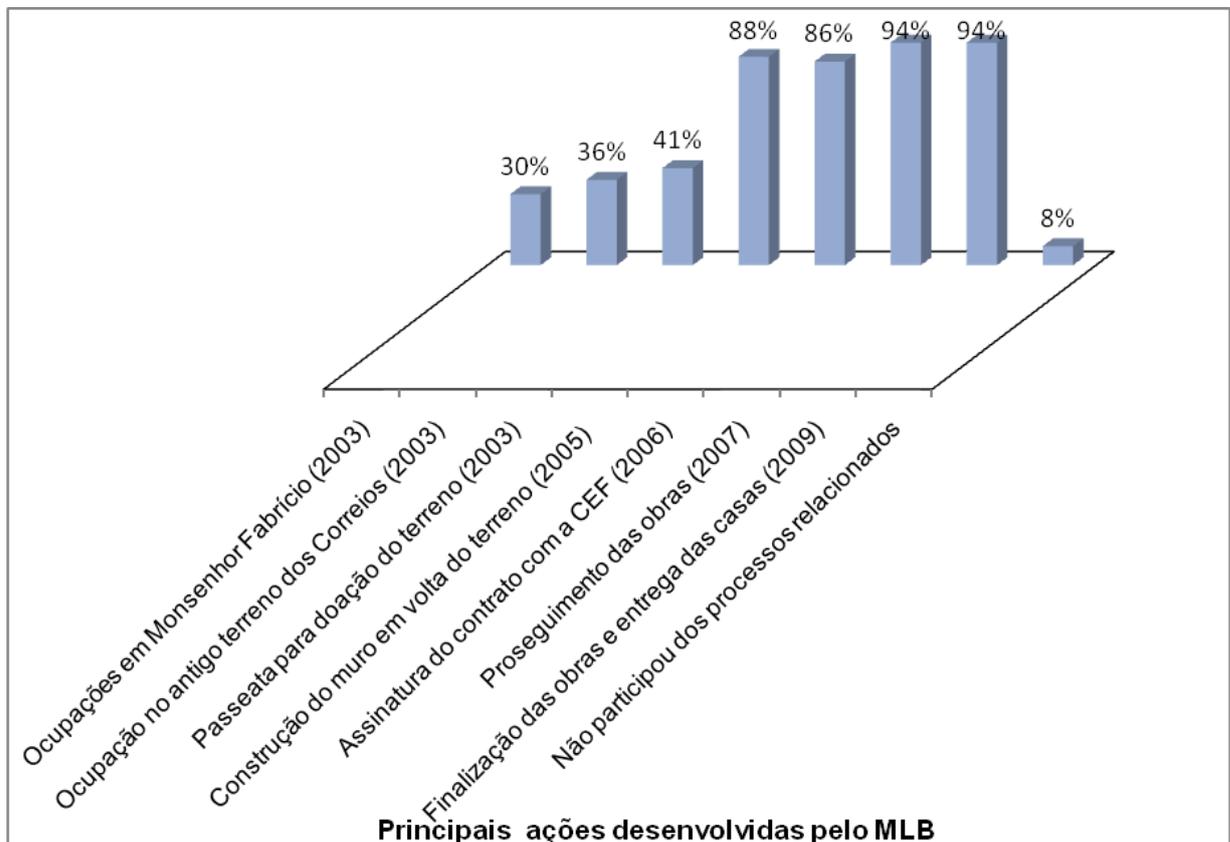
uma vez que os critérios colocados pelo governo, segundo os coordenadores, iriam excluir a grande maioria das famílias, pois as casas que eram construídas na época pela prefeitura do Recife, eram realizadas através de fundo perdido, direcionadas para famílias com renda bem abaixo do verificado na ocupação, geralmente famílias realocadas de algumas áreas precarizadas da cidade e que sofreu intervenção pública.

A escolha em regime de mutirão desencadeou debates efusivos nas assembleias que eram realizadas, ocasionando algumas opiniões contrárias às que eram defendidas pelo MLB. Porém, o movimento avaliou naquele período que existia um limite de negociação, que já estava caminhando para 4 anos, além disso, a decisão de construção em regime de mutirão iria fortalecer o próprio movimento. E, entretanto, das 340 famílias envolvidas em todo o cadastro da ocupação, foram excluídas do processo 140 famílias em função da não adequação às exigências criadas pelo Ministério das Cidades, como gestor da aplicação e seguidas pela Caixa Econômica, como agente operador, entre elas estavam a não comprovação de renda por alguns beneficiários e a inclusão dos nomes no cadastro do SPC/SERASA.

As substituições ao longo da ocupação ficaram evidenciadas, a partir da coleta de algumas informações acerca dos moradores que hoje habitam o residencial. Para isso, foi realizado um levantamento, com a elaboração de um questionário com o objetivo de entrevistar 50 famílias (mais especificamente o beneficiário da casa, cujo nome foi relacionado na assinatura do contrato com a Caixa ou o atual morador, que adquiriu após o mutirão) num total de 200, isto é, representando  $\frac{1}{4}$  das famílias.

O intuito era compreender a partir de qual momento as famílias se inseriram no projeto em função das substituições que foram realizadas, levando em consideração as principais ações realizadas pelo movimento ao longo do processo, ou seja, desde a primeira ocupação até a entrega das casas, como demonstra a tabela explicitada abaixo (Gráfico 02).

**Gráfico 02: Grau de inserção e participação das famílias nas ações do MLB na antiga ocupação, tendo como base as entrevistas dos atuais moradores**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das pesquisas de campo, 2011.

Verificou-se que, apenas 30% dos entrevistados que são moradores hoje do residencial participaram da primeira ocupação em 2003, à medida que vão desencadeando outras ações há uma substituição paulatina das famílias ao longo do processo, mas que só será sentida efetivamente, a partir de 2005, tendo como ponto de referência a construção do muro ao redor do terreno pelos mutirantes, uma vez que a elaboração de um novo cadastro e a substituição das famílias diante dos critérios colocados pelo banco foi realizada antes da assinatura contratual com a CEF em 2006, já com as famílias aprovadas e devidamente aptas em submeter-se aos critérios exigidos.

Após a assinatura contratual, eleva-se o número de famílias que participou tanto do processo de mutirão, como do mecanismo de entrega das casas em 2009, já com as novas famílias inseridas no programa e totalizando cerca de 94% dos entrevistados. Ao final, ainda computamos 8% dos entrevistados, que adquiriram as

casas após o processo de mutirão, seja na modalidade do aluguel, seja na modalidade do repasse.

Após as substituições, em razão das exigências colocadas pelo agente operador, restaram 200 famílias, número limite que o programa atendia, como explicita um dos coordenadores:

Este foi um ponto de divergência na época, porque muitas famílias não conseguiam entender que se nós não defendêssemos esta proposta, possivelmente as casas não estariam concluídas até hoje, porque teríamos que esperar a boa vontade da prefeitura ou do governo, com risco de não ser realizada, pois não existia uma política concreta de habitação popular no município (Hinamar Medeiros, 38).

Entre as exigências que inviabilizavam a participação das famílias no programa estavam nomes irregulares (com dívidas) no SPC/SERASA, critério econômico, isto é, insuficiência de renda e a não comprovação de rendimentos por algumas das famílias. As famílias que não entraram no cadastro, tiveram a possibilidade de indicar outras pessoas, familiares ou amigos, ou mesmo direcionar-se para a ocupação Mulheres de Tejucupado, de acordo com a coordenação.

Uma das moradoras da antiga ocupação descreve o processo de substituição das famílias na época:

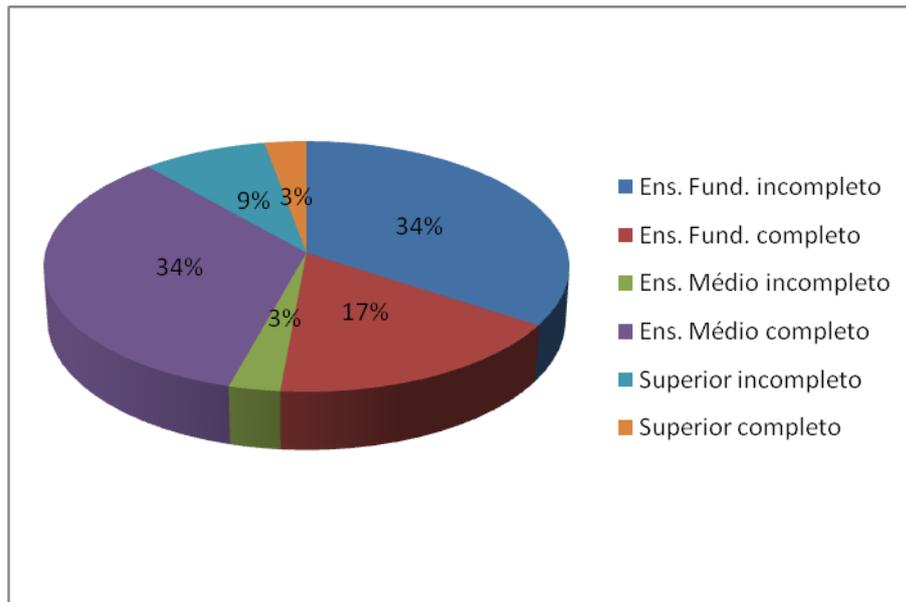
Muitas famílias tiveram que sair do processo, porque as exigências da Caixa eram muitas, teve gente que tava desde o início e não conseguiu permanecer (Idalina Souza, ex-mutirante, 38 anos).

As famílias que permaneceram no processo são oriundas, essencialmente, do bairro em que foi realizada a ocupação, como demonstram os dados socioeconômicos levantados no campo. Ou seja, cerca de 70% das famílias que participaram do programa e assinaram o contrato são originárias do bairro da Iputinga, enquanto os 30% restantes são de bairros circunvizinhos como Torrões, Prado, Roda de Fogo, Torre, Vázea, Brasilit e Zumbi.

O grau de escolaridade (Gráfico 03) foi outro ponto coletado, e os números mostram que 34% dos beneficiários atualmente possuem ensino fundamental incompleto; mesmo percentual dos que possuem ensino médio completo.

Paralelamente, os dados mostram ainda que apenas 17% dos entrevistados concluíram o ensino fundamental. No geral, os dados demonstram o baixo grau de escolaridade que possuem os beneficiários do programa.

**Gráfico 03: Grau de escolaridade dos beneficiários do programa (representantes dos aglomerados familiares)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das pesquisas de campo, 2011.

Depois de formalizados todos os trâmites legais, como a seleção das famílias, reunião dos documentos e a efetivação da doação do terreno à Prefeitura do Recife pelos Correios. Os representantes da Prefeitura do Recife, Universidade Federal de Pernambuco e Caixa Econômica assinaram o convênio, sob o direcionamento do MLB, com o apoio da Central de Movimentos Populares (Figura 19 e 20).

**Figuras 19 e 20: Solenidade de assinatura do convênio entre os órgãos públicos e o MLB**



Fonte: Marcos Silvestre, 2006.



Fonte: Marcos Silvestre, 2006.

Na época, o Ministério das Cidades, através da Agência Brasil, divulgou a iniciativa:

**Convênio vai possibilitar construção de moradias populares em Recife**

**Recife** - Representantes da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e da Prefeitura do Recife assinam hoje (16) convênio que vai possibilitar a construção de um conjunto habitacional, no bairro da Iputinga, na capital pernambucana. O projeto demandará investimentos de R\$ 3 milhões e deve beneficiar 200 famílias, com renda mensal de até três salários mínimos ligadas ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). A solenidade de assinatura do termo, que vai possibilitar a execução das obras, está programada para 19 horas, no auditório do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, na Universidade Federal de Pernambuco. Participam da cerimônia, a secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, a diretora de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Márcia Kummer, e o vice-prefeito do Recife, Luciano Siqueira. O terreno para construção das moradias foi doado à prefeitura pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. A administração municipal ficará encarregada das obras de infra-estrutura, como pavimentação, drenagem e esgotamento sanitário. Cada habitação terá 42 metros quadrados, incluindo dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Segundo o assessor executivo da Secretaria Municipal de Habitação, Alberto Alves, a iniciativa representa uma conquista dos movimentos sociais, através do programa de Crédito Solidário da Caixa Federal, que repassa recursos para construção de habitações populares. "Os imóveis, com custo estimado de R\$ 15.487 cada, serão financiados em 22 meses, resultando em prestações mensais de R\$ 96", explicou. As moradias serão edificadas em regime de mutirão, pelos próprios beneficiados. Elas receberão cursos de capacitação e orientações de equipes de engenheiros da Universidade Federal de Pernambuco e de uma empresa do segmento de construção civil (Agência Brasil, 15/11/2006).

Após a assinatura do convênio, desenvolvido a partir dos mecanismos de diálogo com as três esferas de governo pelo MLB, houve uma facilitação do encaminhamento na divisão de responsabilidades. A Prefeitura do Recife se comprometeu na resolução do ponto de vista legal, isto é, o recebimento do terreno pelos Correios, bem como o comprometimento na construção do muro para separar o terreno dos outros imóveis. A pavimentação da rua central, do sistema de esgoto e drenagem, ficou a cargo do governo do estado.

O Governo do Estado entrou ainda com o projeto, o serviço hidráulico das casas e com um aporte de recursos financeiros para finalização das obras,

especificamente o acabamento, através da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). O Governo Federal, juntamente com o Ministério das Cidades, viabilizaram a doação do terreno e o mecanismo de financiamento através da Caixa Econômica Federal, pelo PCS. Todas essas participações foram definidas a partir da ação das famílias e do movimento, com a realização de reuniões, passeatas e ocupações de prédios públicos ao longo de todo o processo, tendo em seguida a continuidade a partir do mutirão.

Além das parcerias descritas, o MLB encaminhou ainda a parceria com a Universidade Federal de Pernambuco que elaborou o Projeto Técnico Social, que era exigido pela CEF, através dos programas de extensão universitária *UFPE para Todos* e *Conexões de Saberes*, que ofereceu o assessoramento técnico através de professores e alunos estagiários na formação da nova “comunidade”. Além de oficinas, cursos e palestras (Figuras 21 e 22) às famílias, no intuito de arcar com a construção da habitabilidade necessária, ou seja, o processo de convivência entre as famílias e a possibilidade dos futuros moradores capacitarem-se nos cursos que eram oferecidos, concomitante ao andamento da obra, desde pré-vestibulares até cursos de capacitação profissional como pedreiro.

**Figuras 21 e 22: Realização de oficinas no canteiro de obras**



Fonte: Marcos Silvestre, 2007.



Fonte: Marcos Silvestre, 2008.

Com a votação pelas famílias para desenvolver o mutirão, era preciso definir as diretrizes, que foram decididas em assembleia a partir dos seguintes critérios: cada família, devidamente cadastrada e com o contrato junto à Caixa Econômica assinado, teria que trabalhar 16 horas semanais, em dias e horários definidos pelas próprias famílias. Para isso, as obras funcionavam de segunda a sábado, das 7 às 17 horas (com intervalo de uma hora para almoço). Segundo os coordenadores, em função dos atrasos e da necessidade de cumprimento do prazo estipulado para a entrega das casas, as obras chegaram a funcionar também aos domingos, principalmente, para atender as famílias que não podiam comparecer durante a semana (Figura 23).

**Figura 23: Construção das bases das moradias pelas famílias**

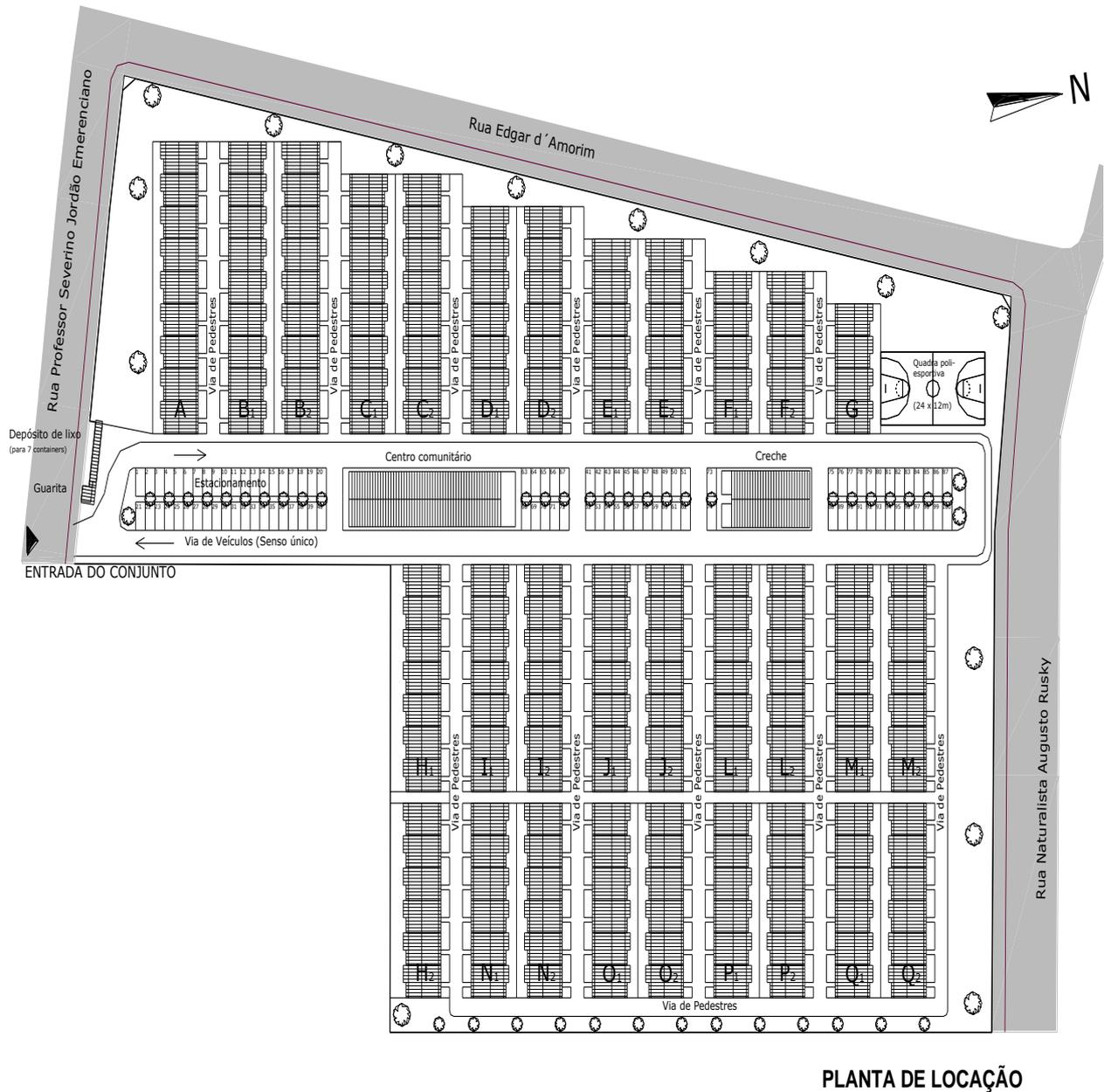


Fonte: Marcos Silvestre, 2008.

Os dias e horários trabalhados eram computados e devidamente assinados em documento elaborado pelo movimento, as famílias ausentes e com horas “não pagas” seriam devidamente procuradas e discutida a situação em assembléia. Uma medida adotada pelo movimento para as famílias com horas devidas no mutirão foi a realização de metas, isto é, eram definidos trabalhos a serem realizados na obra, como coberta das casas, capinação, entre outros, e as famílias seriam responsáveis para executá-los, como maneira de saldar o “débito” de horas, naturalmente, as horas trabalhadas valiam o dobro ou o triplo das horas que eram devidas, como analisa uma das participantes na época: “As metas eram para as famílias em débito com o mutirão. Muitos beneficiários traziam primos, irmãos, tios, vizinhos e num dia a meta era cumprida” (Maria Francisca, ex-mutirante e moradora, 50 anos).

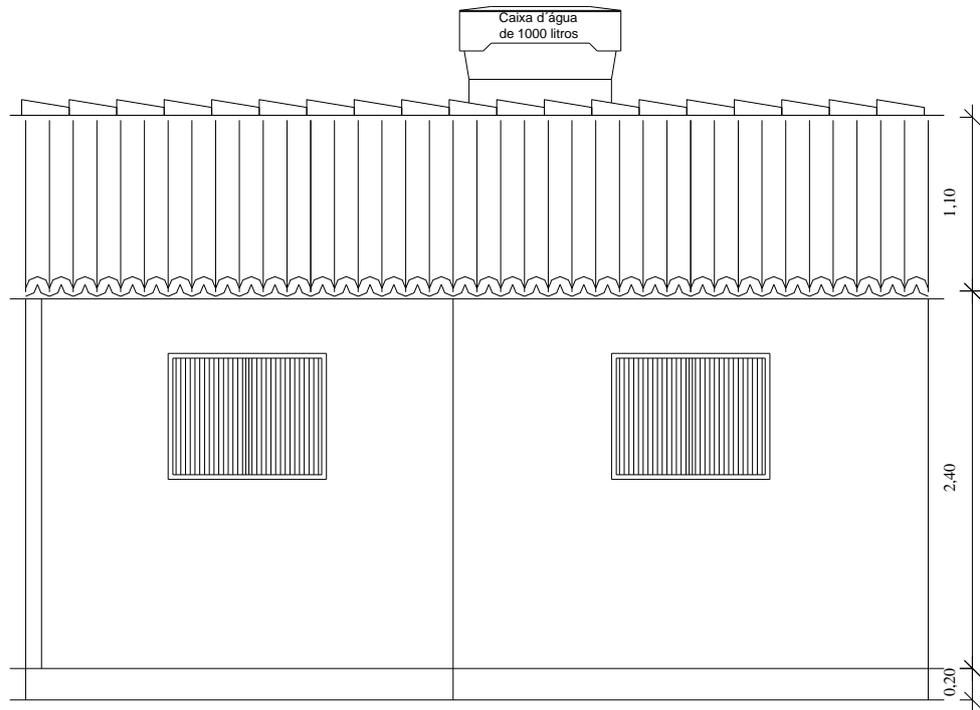
O projeto arquitetônico desenvolvido por colaboradores do MLB estabeleceu a construção de 200 unidades habitacionais, correspondente à parte dos fundos do lote doado pelos Correios à Prefeitura do Recife, numa área de 27.294,94 m<sup>2</sup>. As casas possuem 42 m<sup>2</sup>, em terrenos de 71,25 m<sup>2</sup>. O conjunto habitacional possui uma rua principal de 4,50 m de largura, com 100 vagas de estacionamento e onze ruas secundárias para pedestres de 3 m de largura (Figuras 24 e 25).

**Figura 24: Especificação do projeto arquitetônico do Residencial D. Hélder Câmara**

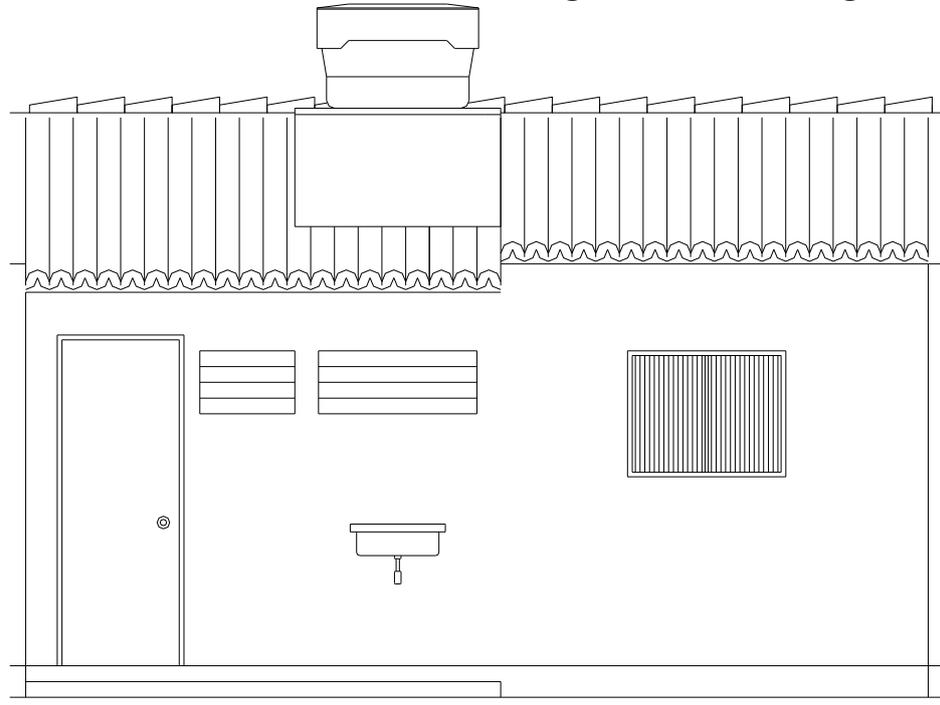


Fonte: Projeto técnico de urbanização e arquitetura elaborado por Igor Galindo para o MLB, 2006.

**Figura 25: Especificação das moradias a partir da fachada principal e de serviço**



**FACHADA PRINCIPAL**



**FACHADA SERVIÇO**

Fonte: Projeto técnico de urbanização e arquitetura elaborado por Igor Galindo para o MLB, 2006.

Além disso, o conjunto possui na entrada uma guarita para vigilância e um espaço para coleta de lixo. O valor do crédito foi orçado em R\$ 15.000,00 por unidade, em função do mutirão este valor ficou bem abaixo de mercado, orçado na época em torno de R\$ 50.000,00, levando em consideração a estrutura das casas. A estimativa de pagamento pelas famílias é de 20 anos sem juros, com prestações em torno de R\$ 96,00 mensais.

No projeto original, previa ainda a construção de uma área comunitária que iria conter um centro comunitário, uma creche e uma quadra poliesportiva, entretanto, estes empreendimentos foram assumidos pela prefeitura e ainda não foram executados. Algumas reuniões estão sendo realizadas entre o MLB e a Secretaria de Habitação municipal, no intuito de viabilizar a construção. Tais resoluções foram aprovadas e encaminhadas, através do processo de votação com as famílias mutirantes.

A área do condomínio de uso comum é constituída ainda por guarita com banheiro, depósito de lixo, acesso para pedestres, acesso para veículos, garagens, jardins, área de circulação de veículos, área para circulação de pedestres, postes de iluminação e subestação. A unidade habitacional é composta por dois quartos, uma sala, um banheiro, uma cozinha, um terraço, uma área de serviço e uma área de circulação.

De acordo com os coordenadores, a partir do financiamento pelo Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades, administrado pela Caixa Econômica Federal, foi criada pelo MLB a Associação de Habitação Popular do Nordeste (AHPNE), entidade organizadora responsável pelo empreendimento e a sua execução.

Os recursos do mutirão eram acompanhados pelas Comissões de Acompanhamento de Obra (CAO) e pela Comissão de Representantes (CRE) constituídas por 2 beneficiários e 1 representando o agente organizador, cujas responsabilidades baseavam-se na fiscalização e na gerência do orçamento destinado, desde a compra das ferramentas e materiais, até a contratação de técnicos profissionais, como engenheiros, mestre de obras, eletricitas, encanadores, etc. Bem como a verificação da qualidade dos materiais utilizados na obra e a contratação de empresas que realizassem serviços específicos ou

disponibilizassem através do aluguel, o maquinário necessário para a obra, como betoneiras e escavadeiras, por exemplo.

A partir da disponibilidade da verba, o valor era debatido e aprovado em assembleia, no intuito de definir a prioridade de destino do dinheiro (como ficou atestado no questionário realizado) ou mesmo na escolha do material que seria usado nas casas como cerâmicas, telhas, material elétrico e hidráulico, etc. Na discussão da verba, as famílias eram orientadas a trazerem orçamentos para serem avaliados e escolhidos, após a implantação dos recursos, havia a prestação de contas das verbas nas próprias assembleias (Figura 26).

**Figura 26: Assembleia realizada no canteiro de obras do mutirão D. Hélder Câmara**



Fonte: Marcos Silvestre, 2008.

As assembleias são retratadas por um dos moradores na atualidade:

A gente tinha assembleia toda semana para discutir assuntos do mutirão, mas nem sempre era tranquila, de vez em quando tinha confusão por causa da destinação de verbas, falta de pagamento dos documentos da Caixa e a falta de mutirantes na obra (Maria Francisca, ex-mutirante, atual moradora, 50).

O MLB cita as maiores dificuldades enfrentadas pelo movimento ao longo do mutirão, tendo em vista que as resoluções principais de início da obra já tinham sido resolvidas. Segundo os coordenadores, sobressaíam a necessidade permanente de organização das famílias e o comprometimento das mesmas na participação da obra, em seguida, foram citadas as dívidas contraídas ao longo da construção junto a alguns fornecedores, por último, foram relacionadas ainda, o próprio encaminhamento da obra, em razão das exigências do ponto de vista legal no que concerne a aprovação dos documentos junto aos órgãos públicos e a excessiva burocracia do programa na época.

Outra dificuldade encontrada pelo movimento foi a manutenção da grande maioria das famílias no processo de luta, do ponto de vista de organização, uma vez que há um interesse comum no início que é a conquista das casas, quando há o recebimento, a tendência é a diminuição de participação das famílias, um exemplo claro citado pelos coordenadores são as assembléias, onde houve uma redução na participação ao longo do mutirão.

Apesar dessas dificuldades, as casas foram entregues na data prevista, isto é, ao final de 2009 (Figura 27). Inicialmente, tiveram prioridade de recebimento, as famílias que estivessem em dia com a Taxa Residencial (TR) e o seguro do imóvel, ambos os valores eram obrigatórios e exigidos pelo agente operador do programa para a disponibilização do financiamento.

**Figura 27: Obra em processo de finalização de construção das moradias**



Fonte: Cleiton Ferreira, 2008.

A partir do momento que eram confirmadas a regularização, as famílias recebiam as casas através dos sorteios que eram realizados pelo MLB, para que não houvesse o beneficiamento ou favorecimento de determinadas famílias em razão do desejo de algumas em obter determinado imóvel por conta de sua localização. Com o encaminhamento, foram entregues inicialmente 92 casas e em seguida, foram entregues as 108 restantes.

A entrega das primeiras casas foi realizada através de uma solenidade que contou com a presença do Prefeito da cidade do Recife, João da Costa, o Governador do Estado, Eduardo Campos e o então Reitor da UFPE, Amaro Lins, além dos representantes do MLB e da Secretaria das Cidades do estado. Na época, o Diário Oficial do estado de Pernambuco noticiou a iniciativa em dezembro de 2009:

#### **Governador entrega 200 casas para comunidade na Iputinga**

*Após sete anos de luta, as 200 casas do Conjunto Dom Helder Câmara, na Iputinga, estão prontas. O governador Eduardo Campos esteve ontem no local para inaugurar as 200 habitações, totalizando um investimento de R\$ 6 milhões. O projeto é resultado de uma parceria entre o Governo do Estado, o Ministério*

*das Cidades, a Caixa Econômica Federal, a Prefeitura do Recife e os Correios, com apoio da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Junto do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, as 200 famílias realizaram um trabalho comunitário com recursos do Programa Crédito Solidário, da Caixa Econômica Federal. Coube à Secretaria Estadual das Cidades executar as obras do sistema de abastecimento d'água do conjunto, à Prefeitura, a infraestrutura. Os Correios fizeram a doação do terreno onde as unidades foram construídas e à UFPE coube o papel, através dos estudantes de engenharia e arquitetura, de orientar nas construções. O governador Eduardo Campos destacou a importância dessa linha de crédito. Outro olhar – “O presidente Lula teve a coragem de começar a construir políticas públicas que olham o Brasil de maneira diferente, sem preconceitos, buscando se aproximar do povo. O Crédito Solidário é um desafio para o conservadorismo da máquina pública, mas também para o movimento social, porque muitos até receberam recursos para fazer e não conseguiram. Por isso viemos aqui aplaudir ao Movimento, a Universidade, a resistência do nosso povo”, disse o Governador. O programa Crédito Solidário é voltado para pessoas com até três salários mínimos, que terão 228 meses para quitar as parcelas, sem juros. A consultora de vendas Andréia Onório, 34, explicou que teve de trabalhar 16 horas por semana, ainda sem saber qual seria a sua casa. “Me empenhei na luta porque sabia que tinha de trabalhar em mutirão, participar da obra. O sentimento é de realização, de dever cumprido. É muita felicidade, não dá pra explicar, pra definir um só sentimento”, disse. Para o secretário das Cidades, Humberto Costa, o Dom Helder é fruto de uma parceria inédita e não teria nascido sem a participação popular. “Esse conjunto foi fruto da luta popular, da luta do povo organizado, demonstrando que, por mais que os governos sejam comprometidos com a população, sem a luta, sem a organização, sem a conquista do intermédio de um trabalho de articulação dos mais pobres, as coisas se tornam mais difíceis”, afirmou Costa (DIÁRIO OFICIAL-PE, 24/12/2009).*

Do ponto de vista crítico, para os integrantes, a própria essência do mutirão precisa ser redefinida para que não estimule conflitos entre os participantes de uma determinada ocupação que porventura o movimento venha a realizar em regime de autogestão: isso inclui a própria redefinição dos critérios, colocados pelos órgãos definidores da política de incentivo à autogestão.

Por outro lado, para esses mesmos integrantes, apesar de todas as dificuldades encontradas, o mutirão autogerido ainda é o mais propício do ponto de vista político na organização das famílias. Esse ponto é defendido em função das experiências de outras ocupações, onde a luta inicial, as reivindicações e as conquistas, e, em seguida, as famílias ficavam recebendo auxílio moradia, à espera da construção e entrega das moradias, havendo ocasionalmente, a participação das

famílias em reuniões e assembléias promovidas pelo MLB, enfraquecendo aos poucos a mobilização.

Outros questionamentos colocados pelo movimento foram as dificuldades com relação às divergências ideológicas, uma vez que os coordenadores criticam a posição de integrantes da ocupação que dificultaram o encaminhamento da obra, porque não queriam a participação do movimento conduzindo o processo, não aceitando o papel do MLB na direção da obra e das propostas apresentadas, formando um grupo paralelo, invertendo a prioridade e conduzindo o processo. Sobre este fato, Hinamar Medeiros, um dos coordenadores faz a seguinte declaração:

É aquela história... Você cria uma criança, ela cresce e chega um determinado momento que ela não quer aceitar a decisão do pai ou da mãe. Foi isso que aconteceu. Eles não aceitavam a condução do processo feito por nós (Hinamar Medeiros, 38 anos).

Para dificultar ainda mais o encaminhamento, as decisões nas assembleias nem sempre eram respeitadas, sobretudo no comprometimento do pagamento obrigatório da Taxa Residencial (TR) e dos seguros de Morte e Invalidez Permanente (MIP) e Danos Físicos do Imóvel (DFI), cujos pagamentos antecedem o recebimento das casas, bem como na participação do mutirão, ou seja, na construção das casas. Para haver um respeito às decisões das assembléias, ficou decidido coletivamente que as famílias que não seguissem as decisões coletivas seriam substituídas neste caso, o nome do beneficiário (substituto e substituído) era repassado para a CEF e ela ficaria responsável pelo procedimento.

Apesar de gerar dificuldade de concretização desta proposta, uma vez que a Caixa demorava em proceder as decisões, gerando um clima de descrédito nas reuniões coletivas pelas famílias, a concretização na prática das decisões desencadeou uma maior participação nas obras e no respeito ao que era decidido coletivamente. Diante das decisões, após a assinatura do contrato e início das obras, foram substituídas 23 famílias no total, durante o processo, 9 famílias porque não compareceram em nenhuma das atividades e 14, porque divergiam das deliberações aprovadas em assembleias e não compareciam para realizar o trabalho no mutirão ou não realizavam o pagamento da Taxa Residencial e do Seguro. Isso gerou alguns processos jurídicos por parte das famílias à associação, principalmente por conta das exclusões realizadas.

Tinha família que nunca havia aparecido no mutirão para trabalhar, sendo assim, não era justo prejudicarmos as famílias que compareciam, por isso, decidimos em assembléia a substituição das famílias faltosas, (Hinamar Medeiros, 38 anos).

Desta forma, a opção em utilizar o PCS, programa este recém implantado e que requeria significativas mudanças em sua conotação na época<sup>17</sup>, possivelmente onerou as pretensões do MLB no que se refere à participação efetiva das famílias que estiveram desde o início em 2003 em todo o processo de mutirão.

Ao discutir o saldo da ocupação e conseqüentemente a construção do Residencial, os coordenadores avaliam como sendo positiva, levando em consideração os erros, os acertos e as autocríticas que foram feitas. Segundo os mesmos, porque a obra foi realizada e terminada no tempo estabelecido, contradizendo os que tinham dúvidas, com relação aos projetos de mutirão que nunca terminavam.

De acordo com os coordenadores, esse projeto foi um dos poucos no país que realmente teve a participação efetiva das famílias na construção das casas, por outro lado, do ponto de vista econômico, houve uma economia e as decisões de utilização das verbas foram todas discutidas coletivamente e, do ponto de vista político, porque o movimento criou uma referência entre as famílias, como um exemplo, mecanismo que promova credibilidade, além disso, é uma condição razoável que foi dada às famílias. É o que diz uma atual moradora: “Fiquei muito feliz com a conquista de minha casa própria, vivia de aluguel e é muito ruim” (Maria Francisca, ex mutirante, atual moradora, 50 anos).

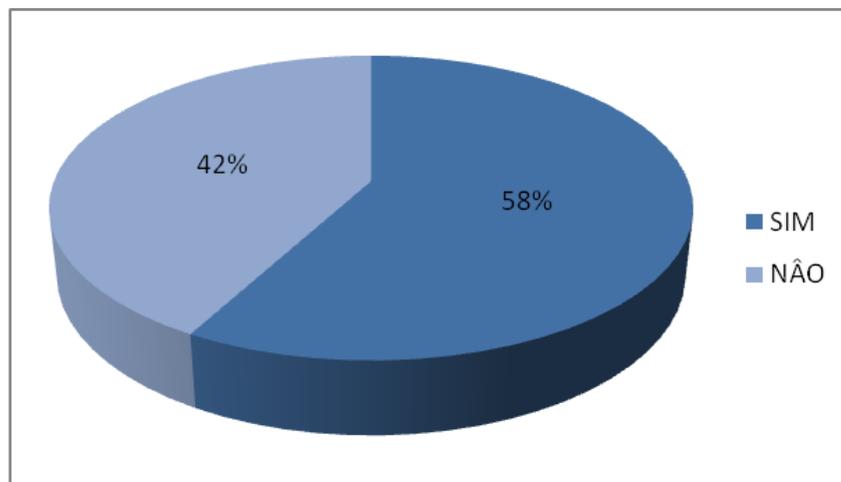
Atualmente, várias ações ainda precisam ser efetivadas no residencial, inclusive às que foram prometidas pela Prefeitura do Recife, como a instalação de uma creche para as famílias e a quadra de esportes definida inclusive no projeto

---

<sup>17</sup> A partir de 2005 foram feitas diversas alterações na operacionalização do PCS, desde mudanças no prazo de amortização de 240 para 264 meses, na possibilidade de construção em terrenos ainda não regularizados, bem como no valor máximo de financiamento unitário, além disso, foram criados grupos de atuação interna aos bancos para dar suporte aos movimentos na elaboração dos projetos que eram exigidos pela CEF. Estas alterações foram reivindicações propostas pelos movimentos populares através do FNUR (SILVA, 2009).

inicial. Entretanto, um número expressivo de moradores entrevistados (42%) se mostram sem nenhum interesse em participar das possíveis mobilizações, como passeatas, reuniões e protestos, no intuito de conseguirem as melhorias, como são verificados no gráfico 04. Apesar de a grande maioria dos entrevistados reconhecerem que o residencial necessita delas.

**Gráfico 04: Interesse dos entrevistados em participar das possíveis mobilizações para as melhorias do Residencial**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das pesquisas de campo, 2011.

Após as entregas das moradias, do ponto de vista organizativo, o residencial na responsabilidade do condomínio, cobra uma taxa mensal cujo valor é simbólico, para que sejam realizadas as devidas manutenções, isto é, desde o pagamento dos funcionários até a manutenção de serviços essenciais, como a limpeza do ambiente, por exemplo. Foram instituídos ainda o síndico e os representantes das ruas (paralelas) que compõem o residencial, cujo intuito baseia-se na necessidade dos mesmos trazerem para as reuniões condominiais as principais demandas das famílias que ali se localizam.

O movimento mantém ainda, um núcleo de coordenação do MLB em D. Hélder, composto por oito pessoas, alguns que fazem parte deste núcleo, compõem o condomínio de organização do residencial. O movimento não defende a criação de uma associação de moradores específica para o conjunto, mas sim disputar as associações de bairros, algo que envolva um maior número de pessoas. Pois há

representatividade, tanto do ponto de vista político, através do MLB, como do ponto de vista administrativo, pelo condomínio.

Hoje às críticas do movimento ao residencial se referem ao repasse ou ao aluguel das casas, na maioria dos casos, sem um motivo justo explicitado pelas famílias, caracterizando dentro do Residencial a especulação das casas conquistadas. Apesar disso, verificou-se que é um número reduzido de casas negociadas, de acordo com os integrantes do condomínio, foram contabilizadas 9 casas alugadas e 4 casas repassadas (fato este que foi comprovado a partir do questionário realizado, girando em torno de 8%), ou seja, vendidas para outro proprietário a preço bem abaixo do mercado, onde o mesmo fica responsável em assumir as parcelas restantes de financiamento da casa.

Muitas beneficiárias tiveram que vender por problemas pessoais e de saúde, mas outras venderam sem nenhuma razão, mesmo sabendo que o beneficiário fica impedido de transferir a posse da moradia antes de quitar o financiamento da Caixa (Raquel da Silva, síndica e moradora, 42 anos).

As principais políticas de incentivo à autogestão, bem como suas implicações para a população de baixa renda foram elencadas no próximo tópico, além do detalhamento das principais contradições que inviabilizam a garantia da universalização de tais políticas.

#### **4.4 Da territorialidade à busca de uma sociedade mais justa: proposições e apontamentos acerca da política de habitação de incentivo à autogestão**

Os programas do Governo Federal de atendimento aos movimentos populares, especialmente o Crédito Solidário foi instituído em 2004 na lógica de contemplar e incentivar a autogestão como um dos elementos imprescindíveis de atendimento à população de baixa renda. Se por um lado estimulava a organização dos movimentos sociais, por outro viabilizaria o combate ao grande déficit habitacional existente no país. O MLB foi um dos grupos que teve seu projeto aprovado pelo Ministério das Cidades na construção de moradias populares, cuja política estava ainda em sua fase inicial de implantação, logo os resultados e implicações seriam sentidos em razão desta opção.

A lógica bancária que está intrinsecamente relacionada com a atuação da Caixa Econômica Federal, sobretudo pela sua atuação histórica de financiar imóveis de alto valor financeiro. Além disso, esta mesma atuação caracteriza-se também em gerar lucros e ter o mínimo de despesas possível, sendo ainda uma constância, apesar da sua condição de banco estatal.

Paralelamente, a sua atuação como agente operador das resoluções do Ministério das Cidades, mesmo com os avanços evidenciados nos últimos anos no atendimento às parcelas mais pobres da população, resultou naquela época, na inviabilidade de atendimento em sua plenitude de um elevado número de famílias do processo de financiamento, resultado da não compreensão das várias nuances que envolvem as famílias brasileiras, entre eles: os aspectos sociais e econômicos que muitas delas vivem.

A exigência de comprovação de ganhos pelas famílias na época, sem reconhecer as especificidades das mesmas, como a informalidade e a falta de registro trabalhista causaram sérias consequências, uma vez que muitas famílias possuíam alguma ocupação informal, mas não tinham como mostrar dados concretos com relação às suas despesas mensais por outro lado, era necessário que todas as famílias que tiveram o crédito aprovado pagassem 5% do valor do financiamento antes do processo de construção ter início, para muitas famílias um valor inviável, além do próprio instrumento legal do projeto inviabilizar o início das obras em terreno que estivesse em processo de regularização, fato que promoveu uma grande morosidade ao andamento do processo.

Por outro lado, os projetos exigidos para que eles fossem analisados e aprovados, eram demasiadamente complexos, sobretudo para movimentos que não tinham nenhuma experiência na elaboração destes mesmos projetos, que deveriam constar caracterização socioeconômica das famílias atendidas, situação do imóvel ocupado, entre outras informações. Uma das alternativas encontradas pelo MLB na época, para a elaboração do projeto, foi a busca da parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que ficou responsável pelo trabalho de mapeamento das condições socioeconômicas das famílias da ocupação na época, denominado Projeto Técnico Social.

Após algumas mobilizações dos representantes dos movimentos populares na esfera nacional em torno do PCS e de suas exigências, ocorreram mudanças do

ponto de vista operacional em anos posteriores através de normativas, como o aumento do financiamento individual, a construção em terreno próprio e a flexibilização de exigências documentais, porém ainda pouco significativos para reconhecer as especificidades e as demandas dos movimentos que atuam junto às famílias, causando desta forma um desestímulo por parte dos próprios movimentos sociais, ora causado pela complexidade de integrar-se ao projeto, ora pela morosidade em que eram submetidos.

Em 2006, por exemplo, mesmo após as mudanças requeridas e implantadas e o aumento do número de empreendimentos em relação a 2005, foram contratados 87 empreendimentos em todo país no valor total de R\$ 83.995.794,88, isso equivalia apenas 24% do orçamento total destinado a este programa (SILVA, 2009).

A partir das oficinas de planejamento realizadas entre a CEF e os movimentos sociais foram exigidas outras mudanças, tendo sido encaminhada pelo FNRU no intuito de promover uma maior participação no PCS.

Entre as dificuldades expostas pelos movimentos destacaram-se: a inviabilidade de pagamento dos encargos antes de morar nas casas, preocupação com a qualidade das casas e infraestrutura nas áreas onde são construídas, desconhecimento dos fundamentos do programa, pelas agências e seus funcionários, o impedimento pela SERASA do acesso ao crédito pelas famílias, a individualização do contrato com os beneficiários, fracionando desta forma, o processo coletivo de mutirão (propõe-se a individualização ao final da obra) e a necessidade de aprofundar a integração do sistema bancário à operacionalização do programa.

Apesar dessas prerrogativas de mudanças, nem todas foram atendidas, restando alterações pouco significativas na sistematização do programa (SANTOS JR, 2009). Só a partir das contínuas pressões realizadas pelos movimentos sociais e a permanente demanda de moradias pela população de baixa renda são criados outros programas de atendimento às entidades, estímulo à construção de moradias populares e à autogestão, são eles: o Programa Operações Coletivas (POC) e o Programa de Produção Social de Moradias (PPSM) que operam a partir do FNHIS, criados em 2008.

O POC, que foi criado para operar entre 2008 e 2011, destinou-se à aquisição de material para construção, reforma, ampliação ou conclusão de imóvel residencial

ou urbano, aquisição de terreno e construção de imóvel residencial urbano em terreno próprio, atendendo tanto o poder público como prefeituras, governos estaduais e suas companhias de habitação, como associações, sindicatos, cooperativas e condomínios que ficam responsáveis pela reunião da documentação necessária e elaboração do projeto técnico, bem como o envio da documentação para o Ministério das Cidades (UNMP, 2011).

Já o PPSM atende famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00, com os mesmos critérios do POC, ou seja, destinado a entidades, sendo a mesma responsável por todo o levantamento da documentação necessária para a aprovação do projeto. Este programa permite a compra de terreno e construção, a construção em terreno próprio, a produção de lote urbanizado e a compra e reforma de imóvel (UNMP, 2011).

Apesar do lançamento destes programas pelo Governo Federal, as exigências continuaram sendo rígidas no que concerne à aprovação dos créditos, como foi mencionado. A pouca flexibilização no que se refere ao crédito (comprovante de renda e pesquisa cadastral, por exemplo) permaneceu no seio dos programas que foram desenvolvidos mesmo com alguma flexibilidade com relação a determinados critérios. Para contrabalancear estes impedimentos foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMVE), direcionado também para o estímulo da autogestão.

Criado especificamente em 13 de abril de 2009, este programa atendeu as reivindicações históricas dos movimentos no que se refere ao crédito. O PMCMVE estabelece a mesma linha de atendimento das organizações que promovam a autogestão (com a suspensão de análise de projetos encaminhados para o PCS, este programa tornou-se o mais requerido pelo MLB e outros movimentos), uma vez que o programa apresenta menos exigências para aprovar os créditos (ver quadro demonstrativo dos respectivos programas e algumas de suas especificidades abaixo).

Outras modificações importantes que foram feitas estão o aumento da renda familiar para até R\$ 1.600,00 no financiamento, o aumento do valor unitário das moradias para R\$ 65.000,00, adoção de medidas que proporcionou celeridade por parte do poder público, ao processo de aprovação dos projetos habitacionais, a preferência de atender pessoas com deficiência, idosas e mulheres e a extinção do

impedimento para os que tinham nome registrado no SPC/SERASA, por exemplo, tendo o prazo de conclusão variando ainda de 6 a 24 meses (Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011).

**Quadro 01: Quadro demonstrativo dos programas de Habitação de Interesse Social destinados ao atendimento de entidades e associações, ou seja, modalidades de incentivo à autogestão**

Programas de atendimento às entidades	Objetivos	Forma de atendimento	Fonte de recursos
<p align="center"><b>Minha Casa, Minha Vida- Entidades</b></p>	<p>Tem como objetivo tornar acessível a moradia à população cuja renda bruta não ultrapasse a R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos visando a produção e aquisição de novas habitações.</p>	<p>Pessoas físicas por meio de concessão de crédito com desconto variável de acordo com a sua capacidade de pagamento, sujeitos ao pagamento de prestações mensais, pelo prazo de 10 anos, correspondentes a 10% da renda familiar mensal bruta do beneficiário, ou R\$ 50,00, o que for maior.</p>	<p>Recursos do Orçamento Geral da União.</p>
<p align="center"><b>*Operações coletivas</b></p>	<p>Programa de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS com o objetivo de atender às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, com financiamento direto às pessoas físicas, organizadas de forma coletiva, em parceria com Entidade Organizadora.</p>	<p>Pessoas físicas com renda mensal familiar bruta* de R\$200,00 até R\$900,00, organizadas sob a forma coletiva por uma Entidade Organizadora.</p> <p>*Renda familiar mensal bruta: renda mensal do proponente e respectivo cônjuge/companheiro, dos dependentes e dos demais participantes da operação, deduzida dos créditos provisórios e eventuais</p>	<p>Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS</p>

\* Programa elaborado para funcionar entre 2008 e 2011.

<p style="text-align: center;"><b>*Programa Crédito Solidário</b></p> <p>* Programa extinto em 2011, sendo substituído pelo PMCMVE.</p>	<p>É um programa de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, criado pelo Conselho Curador – CCFDS, conforme Resolução 93/2004 e regulamentado pelo Ministério das Cidades nas disposições da Instrução Normativa 39 de 28 de dezembro de 2005 e suas posteriores alterações. Com o objetivo de financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.</p>	<p>As Famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. Também poderão participar famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, limitadas a:</p> <p>a) 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou;</p> <p>b) 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo associativo, no caso de municípios das regiões metropolitanas.</p> <p>Pessoas acima de 60 anos, na cota de 3% até 5% do número total de unidades.</p>	<p>Recursos do Fundo de Desenvolvimento social - FDS</p>
<p style="text-align: center;"><b>FNHIS Entidades</b></p>	<p>Válida para o período 2008/2011 possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda</p>	<p>Voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto. A Ação de Produção Social da Moradia será implementada por intermédio das seguintes modalidades: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis.</p>	<p>Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social acrescidos das contrapartidas obrigatórias das entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional.</p>

Fonte: UNMP, 2011, a partir das informações do Ministério das Cidades.

Apesar da construção de um programa mais flexível, tendo os movimentos uma participação fundamental, a destinação do subsídio público, através do orçamento da União e do FGTS, ainda se destina, na sua maioria, ao sistema de mercado, isto é, no mote de 97% para as construtoras privadas e 3% para as entidades, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de moradia em regime de autogestão (SOUZA, 2009).

Nesta perspectiva, o Estado atua, ao lado das corporações, da acumulação capitalista, dando a ideia de uma instituição neutra, a-histórica, acima das classes sociais e dos interesses dominantes (CORRÊA, 2002), ou ainda como uma instituição mantenedora da “ordem” e dos interesses burgueses, como afirma Engels (2010):

O Estado [...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. (ENGELS, 2010, p. 213).

Portanto, há um grande questionamento acerca das políticas de habitação de interesse social (principalmente às destinadas aos movimentos populares em sistema de autogestão), uma vez que a atenção depositada a este tipo de programa é, fundamentalmente, inferior em comparação aos de caráter mais mercadológico, pela simples razão: os programas autogestionados entram em conflito com os interesses do Estado e das grandes corporações.

Apesar das críticas quanto à universalização desse tipo de programa, como as apresentadas por Oliveira (2006), pois segundo ele, não há um mercado imobiliário para as classes populares, pois a casa apresenta-se como valor de uso e não de troca, razão do custo da habitação, além disso, há a pressuposição de que as pessoas estariam desempregadas e usam as horas de folga no mutirão, para o

autor é preciso endereçar a construção da habitação decididamente para seu caráter de mercadoria (OLIVEIRA, 2006).

Entretanto, há visões contrárias a esse posicionamento supracitado e a defesa deste tipo de programas, como o próprio PMCMVE, por exemplo, uma vez que este vai à contramão dos programas direcionados e conduzidos pela iniciativa privada, especialmente das construtoras, empreiteiras e dos agentes imobiliários, porque são os próprios movimentos que decidem todos os mecanismos de construção das moradias. Isso fica evidente, também, à medida que observamos uma opção das próprias construtoras em direcionarem a produção para outros tipos de programas, não só pela questão financeira expressivamente mais rentável, como também pela certa “liberdade” de condução de todo o processo construtivo.

Estas implicações relacionadas essencialmente aos programas autogestionados, demonstram o caráter ainda limitado dos investimentos governamentais em projetos que viabilizem a participação popular, fato este que está naturalmente relacionado à intenção de não promover o apoderamento dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à habitação.

Entretanto, as ações desenvolvidas pelo MLB a partir da interlocução sociedade e Estado abrem novos desafios para os movimentos populares, uma vez que interferem nas políticas públicas que são implementadas no país, promovem ainda a construção de territórios baseados na busca de uma sociedade mais justa, onde haja a inversão de prioridades que são colocados à população pobre, apresentando-se como alternativa ao modelo baseado no mercado, no exercício permanente de territórios de solidariedade e de relações pessoais horizontalizadas.

Por outro lado, ela supera o grau unicamente relacionado à apropriação e construção territorial, a partir de suas ocupações de terrenos e prédios abandonados no intuito da busca de realidades menos adversas a que estão submetidos. Há uma ação macroescalar que interfere diretamente não só no território em que é estabelecida a atuação, através das áreas ocupadas, mas também em seu caráter espacial quando se estabelece o diálogo ou os embates com as instâncias públicas, a inserção nos mecanismos de financiamento e os programas habitacionais, desencadeando uma (re) organização espacial de caráter urbano. Ou mesmo na proposição e modificação do modelo de políticas públicas de habitação social

adotado no Brasil que, naturalmente, são condições intrínsecas de mudança na esfera espacial também.

Esses fatos entram na possibilidade concreta de atuar contra um modelo historicamente construído que privilegia as classes hegemônicas, a propriedade privada, desenvolvendo ações e estratégias que coloquem em questionamento o papel do Estado na sociedade capitalista. Logo, a luta contra estes imperativos flui como um mecanismo imprescindível de organização do MLB, de modo que suas atuações são definidas e redefinidas de forma dialética.

Partindo desse pressuposto, o território aqui analisado é condição fundamental para o processo de organização socioespacial menos desigual, pois o que se estabelece aqui não é o território baseado na dominação, caracterizado pela propriedade e o valor de troca, mas sim o território da apropriação, baseado num valor muito mais simbólico, com marcas do 'vivido' e do valor de uso (LEFEBVRE, 1986).

Para os movimentos, as políticas públicas devem ser entendidas como uma disputa permanente de redefinição e construção, apesar das conquistas de políticas destinadas à autogestão, elas ainda são ínfimas e, geralmente, são construídas de "cima para baixo", como foi o caso do PCS, uma vez que existia uma demanda dos movimentos sociais, e essa demanda foi atendida minimamente, mas suas deliberações e operacionalização iniciais não foram feitas pelos movimentos populares, apesar do reconhecimento que se destinavam para eles, tornando os movimentos como meros seguidores das deliberações das políticas de financiamento público e agentes da CEF ou mesmo provocando o arrefecimento da própria mobilização dos integrantes em virtude das exigências impostas.

As reivindicações de reformulação permanente do programa pelos movimentos foram essenciais uma vez que houve uma redefinição das prioridades e das necessidades apresentadas pelas famílias, se não estruturais como seria o essencial; promoveram-se mudanças pontuais, em função do próprio modelo caracterizado pela lógica financeira enraizado nos agentes financiadores, no caso a CEF (SILVA, 2009). Assim, as ações desempenhadas pelos movimentos desenvolvem-se como a construção efetiva de uma ampla coalizão de forças, empreendidas por diversos agentes sociais, que se constituem numa densidade

social variada e conflituosa capaz de colocar em xeque o poder efetivo de organizar a vida urbana desenvolvido pela administração local, onde seu papel sobressai como um mero coordenador (HARVEY, 1996).

Na outra esfera, a expansão de modelos de construção em regime de autogestão pode ser considerada como uma alternativa importante, porque ela não integra grandes construtoras e empreiteiras, agentes imobiliários dirigidos pela lei do mercado, mas organizações de cunho popular que colocam como prioridade não o lucro e a acumulação, mas a construção coletiva de espaços de conquistas e solidariedade entre as famílias, fortalecendo a construção dos ideais cooperativistas e das associações, na utilização de materiais de melhor qualidade, de novas tecnologias e maior organização no canteiro de obras. Além disso, a decisão coletiva permite que sejam votadas todas as etapas de construção das moradias, expandido o caráter democrático e participativo.

Colocam ainda em evidência a importância das lutas sociais, em especial dos movimentos sociais pela habitação, na construção de outra realidade, além de expor os principais paradigmas que caracterizam o modo capitalista de produção, isto é, a transformação da moradia e da terra em mercadoria e a inviabilidade do acesso de todos à habitação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas de habitação de interesse social desenvolvidas no país ao longo dos anos mostraram-nos um grau contraditório e excludente em sua execução, quando se propôs na destinação de recursos públicos no combate ao déficit habitacional. Naturalmente, essas contradições intrínsecas e inerentes ao modelo de desenvolvimento capitalista em que é submetida a população brasileira, são obstáculos para a solução do problema da falta de habitação em sua totalidade, frente à demanda destes estratos sociais.

O resultado é que esses fatos desencadearam um alto grau de desigualdades socioespaciais, sobretudo nos grandes centros urbanos, desencadeado na construção de moradias subnormais, cortiços de forma generalizada e a ocupação de áreas precarizadas nas cidades que refletiram e ainda

refletem em decorrência do grandioso problema que aflige a questão habitacional no Brasil.

A política pública desenvolvida na década de 1960, a partir do Banco Nacional de Habitação (BNH), e que teve grande repercussão, pela sua expressividade até então desenvolvida no país, sucumbiu diante não só da ineficácia de atendimento da população que mais necessitava, no caso as famílias que se enquadravam entre 1 e 3 salários mínimos, mas também pela própria situação econômica que o país se encontrava, ou seja, desde a crise desencadeada pelo processo inflacionário, até a incapacidade do governo de gerar ganhos maiores para as famílias no que se refere às rendas mensais.

O resultado é que havia um crescimento excessivo das prestações para as famílias que foram beneficiadas, por outro lado, as famílias que não detinham o acesso à moradia eram obrigadas a permanecerem nas áreas precarizadas ou incorporar novas modalidades de conquistas da moradia, além disso, este programa caracterizou-se mais pelo beneficiamento dos promotores imobiliários através do dinheiro público que da população mais pobre.

Esse período de existência do BNH caracterizou-se não só pelo agravamento das condições de habitação em diversas cidades brasileiras, mas também como um programa estrategicamente criado para o arrefecimento das mobilizações populares, não obstante, este programa foi criado exatamente em 1964, ano do golpe militar no Brasil. Mas ao mesmo tempo, as mobilizações em torno da habitação neste período não cessaram, ocorrendo de forma particularizada, a partir das associações de bairro ou mesmo com ações pontuais nas periferias, sendo tal período fundamental para a reorganização dos movimentos populares. Tanto que as mobilizações ganharam uma grande repercussão, sobretudo em meio à reconstrução da democracia.

Se as reivindicações sobressaíam como particularizadas, como a busca de infra-estrutura no bairro e contra o aumento do custo de vida, os movimentos utilizaram estes instrumentos para empenharem uma luta mais geral, isto é, a luta contra o regime militar. Logo, esses mesmos movimentos utilizaram da construção da nova constituinte brasileira para disputar a inserção de parágrafos e leis que beneficiassem os interesses coletivos.

É sob essas condições que os movimentos sociais em torno da habitação e de seus problemas ressurgem no Brasil com grande força, ajudando a redefinir não só a própria Constituição com a introdução de artigos (182 e 183) que garantiam a função social da propriedade, mas também a própria redefinição das bandeiras de luta desencadeadas pelos movimentos sociais. A participação popular na década de 80 foi essencial para a construção de políticas públicas de habitação também no âmbito local, como a definição e a aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Recife, por exemplo, experiência esta que foi incorporada ao Estatuto da Cidade anos depois.

Essas mobilizações sociais embrionárias pós-constituinte em torno das políticas governamentais de habitação foram fundamentais, para dar visibilidade às contradições no espaço urbano e à necessidade de democratizar estes mesmos espaços. Foi a partir dessa compreensão que surgiu uma ampla mobilização em torno da reforma urbana ou a construção de movimentos aglutinados nacionalmente em torno dela. Instituíram-se o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, criaram-se ONGs e associações mais técnicas com a presença de intelectuais que pudessem debater a conjuntura das cidades brasileiras e aprofundar também os desejos e as aspirações dos movimentos populares. Foram criados conselhos de habitação, conselhos de meio ambiente, em que a população participaria, de forma ainda incipiente, dos desígnios das políticas públicas.

Essas ações, bem como o próprio crescimento das mobilizações no território nacional resvalaram decisivamente na implementação das políticas habitacionais, em especial, após um longo período de governo pouco sensível ao aprofundamento das políticas sociais, mais precisamente a era Fernando Henrique Cardoso. Apesar disso, é instituído um importante instrumento de regulação de crescimento das cidades, o Estatuto da Cidade, em 2001. A mobilização dos mais variados setores em torno da votação do sucessor de FHC, que se comprometesse decisivamente com as causas sociais, foi essencial para a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula da Silva.

Ao tomar posse, o novo presidente fez mudanças significativas que viabilizaram a construção de importantes marcos legais no que se refere à política de habitação. Além de instituir o Ministério das Cidades, houve uma redefinição das

políticas de financiamento e atendimento às camadas populares que demandavam moradias. Apesar de constatar que como todo processo político se constitui como uma coalização de forças e interesses, é essencial a participação efetiva dos movimentos sociais na permanente mudança no direcionamento e na implementação destas mesmas políticas, cujo caráter deve ser o interesse coletivo.

É a partir destas redefinições pós-constituinte, no plano das mais variadas escalas de governo que surge o MLB, mais precisamente em 1999. O movimento desencadeou ao longo de sua existência, variadas ocupações, conquistas e também derrotas. Caracterizada pela busca de uma sociedade mais justa e igualitária instituiu ocupações com as famílias em diversas cidades brasileiras, lutando pela reforma urbana e pelo fim do capitalismo e conseqüentemente da propriedade privada.

A partir da análise da experiência na cidade de Recife, mais precisamente no atual Conjunto Residencial D. Hélder, pudemos perceber todo o processo de construção sistemática de organização, mobilização e busca dos anseios representados pelas famílias. O movimento estabelece não só a ação direta, mas também a interlocução com as instâncias públicas como forma de conquistar as moradias; especificamente na ocupação que analisamos, as casas foram construídas através do Programa Crédito Solidário, política implementada pelo Governo Federal para incentivar a autogestão. Neste sentido, há uma expansão das inter-relações não só na esfera do estado, mas também com as próprias famílias que participam da luta pelo acesso à moradia.

A opção em aderir ao programa recém implementado resultou na substituição de 104 famílias em razão das exigências colocadas pela CEF, especialmente no que se refere ao fator renda. Esse processo estimulou na própria desagregação das famílias que estavam juntas desde o início da ocupação e conseqüentemente o arrefecimento das famílias que entraram no processo posteriormente (mesmo que o movimento tenha incentivado a transferência das famílias que não tinha se inserido neste programa para outra ocupação no mesmo bairro dirigida também pelo MLB), uma vez que não houve um trabalho participativo como ocorreu com as famílias do processo inicial.

Um dos indícios desta opção pôde ser a perda da solidariedade entre as famílias após as substituições, sobretudo após a entrega das casas, numa

diminuição significativa de participação das famílias nas assembleias do movimento e nas reuniões condominiais, tendo em vista que o residencial necessita de várias melhorias na qual foram prometidas pelos órgãos públicos e ainda não foram realizadas. Entretanto, estas carências que ainda são verificadas no residencial podem possibilitar novos mecanismos de mobilização, participação e o reaparecimento do espírito de solidariedade entre as famílias para isso, é preciso reconhecer o esmorecimento dos moradores como conjuntural e não como estrutural, uma vez que não faltam motivos para a construção de canais de reivindicação entre eles e a busca de soluções.

Diante disso, apesar do incipiente processo de política de incentivo à autogestão e o não oferecimento de uma alternativa viável na época para a ocupação, para a construção das moradias, o movimento desenvolveu um importante papel de mobilização popular, conquistas e busca de parcerias, as ações do MLB mostraram-se muito mais além de meros seguidores dos desígnios colocados pelo Estado, uma vez que as interlocuções e as ações de diálogo/embates mostraram-se essenciais para a conquista e regularização do terreno, na escolha dos materiais que eram utilizados na construção, na promoção de parcerias com vários setores da sociedade e na organização das famílias, buscando a construção de uma sociedade mais justa a partir dos próprios instrumentos conquistados pelos movimentos e implementados pelo Estado.

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

Por isso, é preciso criar canais efetivos de mobilização, buscando o aumento do orçamento que se destinam aos programas de cunho popular e que colocam em visibilidade a importância dos movimentos sociais, para isso, é necessário romper com a lógica bancária da CEF de financiamento público, cujos objetivos se

caracterizam, essencialmente, na geração de lucros, dando preferência aos programas de caráter mais financeiro em detrimento de caráter mais popular.

Logo, este trabalho não se apresenta com o objetivo de cessar as análises acerca dos programas de incentivo à autogestão, promovidos pelo governo, mas possibilitar que tais programas sejam objetos permanentes de pesquisa em função das disputas que existem entre movimentos e Estado na mudança de paradigma e dos possíveis entraves que ainda permanecem. Para isso, os movimentos em torno da luta pela moradia e reforma urbana precisam exigir ações governamentais e participar dos canais criados e “mantidos” pelo Estado, fruto, essencialmente de uma ampla mobilização, porém, é fundamental a manutenção da identidade e dos aspectos ideológicos que motivaram o surgimento dos próprios movimentos, este é o grande cerne da questão para o não esfacelamento e a cooptação dos mesmos.

Portanto, diante dos fatos apresentados, as ações do MLB estabelecem-se como ferramentas essenciais de combate ou de divergência de uma hegemonia dominantes, onde a busca pelo lucro e o apoderamento das grandes construtoras e imobiliárias sejam colocadas em questionamento a partir das ações e estratégias que são desenvolvidas pelo movimento.

A busca das responsabilidades nas três esferas de Governo e a construção de variados projetos que coloquem a prioridade do regime de autogestão, sinalizam para o crescimento político dos próprios movimentos sociais, uma vez que através deste instrumento, há possibilidades concretas da promoção inversa de construção de moradias, na busca das horizontalidades, ou seja, nas relações socioespaciais baseadas na solidariedade, cooperação e na mudança de direcionamento.

Pois as ações verticais se materializam no sistema tradicional, quando os poderes decidem o local de construção, materiais e a infraestrutura que serão utilizadas nas casas, beneficiando as grandes corporações e construtoras. A iniciativa autogestionada promove a discussão coletiva de todo o processo de construção das casas e administração dos recursos, permitindo, desta forma, a satisfação das famílias envolvidas e uma inversão, ou seja, a possibilidade de construção das políticas a partir da base, levando em consideração os anseios e os desejos dos reais envolvidos, na busca de uma sociedade menos injusta.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. G. D. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

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

ALCÂNTARA, E. ; MONTEIRO, C. **Em que a vida na favela é melhor do que em um conjunto de apartamentos? O caso de Abençoada Por Deus, Recife**. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. Anais: ANPPAS, 2010. P. 1-13.

BEZERRA, Daniel Uchoa Cavalcanti. **Alagados, mocambos e mocambeiros**. Recife: Imprensa Universitária, 1965.

BOCHICCHIO, S. **Movimento dos Sem-Teto de Salvador: estratégias de apropriação dos espaços e territorialização**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.

BONDUKI, Georges. **Origens da habitação popular no Brasil**. Análise Social, Lisboa, v.24, nº 127, 1994.

\_\_\_\_\_. Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

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

BRASIL, Ministério das Cidades: **Resultados, projeções, ações**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha casa minha vida supera 1 milhão de moradias**. Brasília, 29 de dezembro de 2010. Assessoria de comunicação. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/minha-casa-minha-vida-supera-1-milhao-de-moradias>> Acesso em: junho de 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

CÂMARA, Dom Hélder. **Palavras e Reflexões**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1995.

Comunidade Ruy Frazão: a ocupação organizada como um condomínio. **NE 10**. Recife, 01 de março de 2012. Disponível em: <http://ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/grande-recife/noticia/2012/03/01/comunidade-ruy-frazae-a-ocupacao-organizada-como-um-condominio-329625.php> Acesso em: março de 2012.

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

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

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 7ª edição. São Paulo: Ática, 2002.

Convênio vai possibilitar construção de moradias populares em Recife. **Agência Brasil**. Brasília, 15 de novembro de 2006. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-11-16/convenio-vai-possibilitar-construcao-de-moradias-populares-em-recife> Acesso em: Junho de 2011.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás A. **Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta**. In: GARCÉS DURAN, Mario. Democracia y ciudadanía em el Mercosur. Santiago: LOM Ed., 2006. p. 237-257.

ENGELS, F. **A Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ETAPAS- EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL. **Movimento de bairro: repetição / invenção**. Recife, 1988. 121 p.

Famílias ocupam terreno em Diadema. **ABCD Maior**. Diadema, 28 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.abcdmaior.com.br/noticia\\_exibir.php?noticia=25700](http://www.abcdmaior.com.br/noticia_exibir.php?noticia=25700)> Acesso em: maio de 2011.

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

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/> > Acesso em: junho de 2011.

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

GOMES, Angela de Castro. **O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito**. In: FERREIRA, Jorge (Org.). O populismo e sua história: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Governador entrega 200 casas para comunidade na Iputinga. **Diário Oficial de Pernambuco**. Recife, 24 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://diariooficialpe.wordpress.com/2009/12/24/governador-entrega-200-casas-para-comunidade-na-iputinga/> Acesso em: novembro de 2011.

GRAZIA, G.D.; RODRIGUES, E. **Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios**. Revista Rio de Janeiro, n.9, p. 11 a 21, jan./abr. 2003.

HAESBAERT, Rogério. **Da Desterritorialização à Multiterritorialidade**. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

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

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. Rio de Janeiro, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular**. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática da cidade do Recife-Brasil. Recife: Cepe, 2004.

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

LEFEBVRE, Henri. LEFEBVRE, H. **La Production de l'Espace**. Paris: Anthropos, 1986.

LEITE, S. P. B. R. **Participação Popular e Acesso à Moradia**: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do

PREZEIS. Dissertação, Programa de Pós-graduação em Geografia. Recife: UFPE, 2007.

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

Manifestantes queimam pneus e fecham BR 324 na Bahia. **G1**. Feira de Santana, 01 de junho de 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/vc-no-1/noticia/2010/06/manifestantes-queimam-pneus-e-fecham-br-324-na-bahia.html>> Acesso em: maio de 2011.

MARTINS, J. S. **Expropriação e Violência (A questão política no campo)**. São Paulo, Hucitec, 1980.

MIRANDA, Lívia. **Desenvolvimento humano e habitação no Recife**. In: Atlas de desenvolvimento Humano. Recife, 2005.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como andam Natal e Recife**. Organizadoras Maria do Livramento M. Clementino, Maria Ângela de Almeida Souza. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/Vol6 como andam natal recife.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/Vol6%20como%20andam%20natal%20recife.pdf)> Acesso em: julho de 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **O VÍCIO DA VIRTUDE: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. In: NOVOS ESTUDOS- CEBRAP. São Paulo, Vol. 74, PP. 67-85, mar. 2006.

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

PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL: **Famílias da ocupação D. Hélder Câmara**. Recife, 2005: Conexões de Saberes/UFPE.

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RECIFE. **A cidade do Recife**. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. (s/d). Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/inforec/index.php>> Acesso em: abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife**: atlas municipal. Recife, 2005. CD-Rom.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. In: CARDOSO, Adauto Lucio; LUIZ, Cesar de Queiroz. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RICETO e SILVA, Alisson e Vicente Paulo da. **O território como categoria de análise da Geografia**. Revista Caminhos de Geografia. N. 28. V. 9- dezembro de 2008; p. 146-152.

RODIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. Ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. Territorio y movimientos sociales. Ano VI N. 16- enero-abril de 2005.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Hucitec, 1997.

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

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio e Janeiro: FASE, 2009.

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

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Habitação popular: a materialização da casa própria no Brasil**. Dimensões, v.21-2008.

SILVA, Cleiton Ferreira da. **Intervenções no espaço urbano na perspectiva dos megaeventos**: um estudo sobre as implicações socioambientais a partir da construção da Via Mangue na cidade do Recife. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 9., 2011. Goiânia. **Anais**: A pesquisa e a produção geográficas: o pulsar no tempo e no espaço. Goiás: ANPEGE, 2011. p. 1-7.

SILVA. Éder R. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade de São Carlos, 2003.

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

SOUZA, Diego Beja Inglez de. **Reconstruindo Cajueiro Seco**: arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-64). São Paulo: Annablume, 2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O território**: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da Costa; CORRÊA, Roberto L. (orgs). **Geografia**: Conceitos e Temas. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005 (1995).

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

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

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

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

SILVA, Jéssica M.M.N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, José Borzacchiello da. **Movimentos sociais populares em fortaleza**: uma abordagem geográfica. 1986. 332p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

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

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Programas habitacionais** (2011). Disponível:[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=277:a-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=75:minha-casa-minha-vida-entidades&Itemid=98](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=277:a-resolucao-do-novo-credito-solidario-saiu&catid=75:minha-casa-minha-vida-entidades&Itemid=98) Acesso em: julho de 2011.

## APÊNDICES

Ocupação/ano	Localização (cidade/estado)	Situação atual
<b>Djalma Maranhão/2011</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 130 moradias.
<b>Leningrado / 2004</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 442 moradias, sendo 400 destinadas às famílias do MLB e 42 ao cadastro da prefeitura de Natal.
<b>Emmanuel Bezerra dos Santos/ 2007</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 282 moradias, sendo 140 destinadas ao MLB e 142 ao cadastro da Prefeitura do Natal.
<b>Santa Clara/2009</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 190 moradias.
<b>Conjunto residencial Praia Mar/2010</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 130 moradias.
<b>Nísia Floresta/2009</b>	Natal/ RN	Processo de construção das 176 moradias em regime de autogestão pelo Programa Crédito Solidário.
<b>Nova Esperança/2011</b>	Natal/ RN	Conquista e entrega de 117 moradias e urbanização da favela do DETRAN.
<b>8 de outubro/2006 e Ernesto Che Guevara/2006</b>	Natal/ RN	Ocupações em processo de negociação com a prefeitura de Natal e governo do Estado do RN, para construção de 65 moradias.
<b>Anatália de Souza Alves/2010</b>	Natal/RN	Processo de negociação do terreno da ocupação que pertence à prefeitura de Natal, bem como para a construção de 235 moradias,
<b>Mércia de Albuquerque/2003</b>	Jaboatão dos Guararapes/ PE	Processo de construção de 448 moradias, sendo 256 pela prefeitura de Jaboaão e 192 pelo MLB.
<b>D. Hélder Câmara/2004</b>	Recife/ PE	Conquista e entrega de 200 moradias, pelo sistema de mutirão no Programa Crédito Solidário.
<b>Mulheres de Tejucupapo/2006</b>	Recife/ PE	Em processo de construção de 272 moradias pela prefeitura do Recife.
<b>Olga Benário/2008 e Lucinéia Xavier/2010.</b>	Diadema/ SP	Decreto assinado, na qual desapropria área de 13 mil m <sup>2</sup> para construção de 352 moradias.
<b>Chico Pinto/2010</b>	Feira de Santana/ BA	Em processo de regularização do terreno para construção de 250 unidades.
<b>Bárbara Alencar/2006</b>	Fortaleza/ CE	100 moradias entregues e outras 400 em construção.
<b>Fernando Santa Cruz/2011</b>	Olinda/ PE	Em negociação pela regularização do terreno e busca de recursos para a construção das moradias.
<b>Campo Grande/2011</b>	Recife/PE	Ocupação de área da União juntamente com outros dois movimentos (OLMP e MTST). Encontra-se em processo de negociação com o governo do Estado de PE e a União, para contemplar 150 famílias, sendo 50 do MLB
<b>Padre Henrique/2011</b>	Olinda/PE	Ocupação de condomínio condenado pela CEF, negociação hoje para 50 unidades habitacionais destinadas às famílias do MLB, junto ao governo do Estado.
<b>Mandu Ladino/2011</b>	Terezina/PI	Conquista de 03 unidades em projeto habitacional da Prefeitura de Teresina
<b>Ruy Frazão/2012</b>	Recife/ PE	Terreno conquistado para construção de 350 unidades, em imóvel da União, em articulação com a UFPE/Governo de PE.

### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS (LIDERANÇAS)**

1. Dados pessoais (nome, idade, origem, profissão, escolaridade, função no movimento).
2. Como surgiu o MLB (ano, origem, história)?
3. Quais os aspectos ideológicos que norteiam o movimento? Por quê?
4. Como o movimento enxerga o espaço urbano?
5. Em quantos estados do país atuam o MLB? Quais as principais ocupações e as principais realizações?
6. A atuação do movimento se estabelece de forma igual em todos os estados que detêm ocupações?
7. Como ocorre a comunicação do movimento entre os estados e com outros movimentos?
8. Como ocorrem as decisões a nível nacional (regimento interno, jornada de lutas, mobilizações, etc)?
9. De que maneira ocorre a escolha dos coordenadores do movimento?
10. O movimento promoveu/promove algum evento com os integrantes e/ou famílias?
11. Quais as ocupações que o movimento desenvolveu em Pernambuco? Quais as principais realizações?
12. Quantos integrantes do movimento no estado de Pernambuco?
13. Quanto ao ato de ocupar: como ocorre a escolha do imóvel?
14. O movimento dá preferência ao imóvel público ou privado? Por quê?
15. O movimento ocupa também prédios abandonados? A atuação ocorre da mesma maneira que os terrenos?
16. Como ocorre o diálogo com as famílias antes e durante a ocupação?
17. Como ocorre a escolha das famílias para promover uma ocupação?

18. Como se estabelece o diálogo com o governo? Funciona o diálogo e por que acha importante?
19. Quais as divergências pontuais da política pública de habitação e o movimento?
20. Há participação dos dirigentes nas prefeituras e/ou secretarias? Por quê?
21. Qual a participação do movimento nos conselhos da cidade, orçamento participativo, fórum de reforma urbana e organizações de suporte técnico (engenharia, ambiental, jurídico)?
22. Como se dá a relação estado-movimento?
23. Como ocorreu a ocupação D. Hélder Câmara (origem, história)?
24. Qual o critério de escolha do terreno no bairro da Iputinga especificamente?
25. Como ocorreu todo o processo organizativo de ocupação e resistência junto com as famílias?
26. A ocupação se deu de forma permanente? Por quê?
27. Por que a escolha desta ocupação na construção de casas em regime de mutirão?
28. Como ocorreu o diálogo e/ou reivindicações com os órgãos públicos envolvidos na ocupação?
29. Quais as maiores dificuldades encontradas pelo movimento no que se refere aos atrasos, ao sistema de financiamento, às divergências com os mutirantes?
30. Como era discutido o destino do recurso de financiamento da Caixa Econômica Federal? Como ocorria a fiscalização deste recurso juntamente com as famílias?
31. O que era deliberado nas assembléias e reuniões era respeitado pelos mutirantes?
32. Algum mutirante teve que sair do programa por não seguir as deliberações das assembléias ou critérios colocados pela Caixa? Por quê?
33. O movimento mantém integrantes no conjunto residencial? Com eles atuam?
34. Qual o saldo da ocupação e da construção das casas para o movimento (positiva e/ou negativamente)?

### INFORMAÇÕES SOBRE BENEFICIÁRIO DAS CASAS

1. Dados pessoais (nome, renda, escolaridade, profissão, estado civil)?

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Renda familiar:** 1 salário ( ) 2 salários ( ) 3 salários ( ) mais de quatro salários ( )

**Escolaridade:** Ensino fundamental incompleto ( ) Ensino fundamental completo ( )

Ensino médio incompleto ( ) Ensino m. completo ( ) Sup. incompleto ( ) S. Completo ( )

**Profissão** \_\_\_\_\_ Desempregado (a) ( ) estudante ( ) Outros ( )

**Estado civil:** Casado (a) ( ) solteiro ( )

2. Você já participava do processo nos momentos relacionados abaixo? Em quais momentos já estava inserido no processo?

Sim ( )

Não ( )

Ocupações em Monsenhor Fabrício (2003) - ( )

Ocupação no antigo terreno dos Correios (2003)- ( )

Passeata para doação do terreno (2003)- ( )

Assinatura do contrato com a Caixa Econômica (2005) ( )

Construção do muro em volta do terreno (2006) ( )

Início do processo de mutirão (2006) ( )

Prosseguimento das obras (2007) ( )

Finalização das obras e entrega das casas (2008) ( )

3. Participou da ocupação? Como tomou conhecimento?

Sim ( )

Não ( )

Pelo MLB ( )

Através de amigos ( )

Através de parentes ( )

Jornais locais ( )

Outros ( )

4. Participou das discussões e decisões com os órgãos públicos e as outras famílias? De que maneira?

Sim ( )

Não ( )

Reuniões ( )

Assembléias ( )

Plenárias ( )

Outros ( )

5. Qual a sua participação no mutirão?

Integrante do MLB ( )

Integrante de comissão ( )

Integrante de Coordenação ( )

Mutirante ( )

Não participou ( )

Outros ( )

6. Se abandonou as comissões, coordenação ou o MLB? Quais os motivos?

Divergência da condução do processo ( )

Divergência política ( )

Divergência com algum integrante ( )

Por falta tempo ( )

Outros ( )

7. Quais as principais divergências que ocorriam nas assembleias?

Destinação de recursos ( )

Estrutura e materiais utilizados nas casas ( )

Falta de participação das famílias no mutirão ( )

Descrédito da coordenação pelos mutirantes ( )

Outros ( )

8. O dinheiro, com suas prioridades, enviado pela Caixa, era discutido e aprovado? De que forma?

Sim, de forma coletiva ( ) Não, sem a participação dos mutirantes ( )

9. Qual o grau de sua participação nas passeatas, barricadas, atos e protestos?

Nunca ( )

Algumas vezes ( )

Muitas vezes ( )

Sempre ( )

Adquiri a casa após a entrega ( )

10. Qual a sua participação atualmente no movimento e no residencial?

Membro do MLB ( )

Coordenação do MLB ( )

Representante do condomínio ( )

Não participa de nada ( )

11. Qual a forma de utilização da casa atualmente?

Moradia ( )

Comércio ( )

Misto ( )

Outro ( )

12. Condições da casa atualmente?

Própria ( )

Alugada ( )

Emprestada ( )

Comprada após a construção ( )

13. Qual a importância do Conjunto residencial na sua vida?

Deixar de pagar aluguel ( )

Saída de casa de parentes ( )

Meio de ganhar dinheiro ( )

Outros ( )

14. Há necessidades de melhorias dentro do conjunto?

Sim ( )

Não ( )

- Creche ( )
- Escola ( )
- Quadra de esporte ( )
- Playground ( )
- Centro comunitário ( )
- Sala de reuniões ( )
- Cobertura do estacionamento ( )
- Arborização ( )
- Ampliação das casas ( )
- Outras ( )

15. Tem interesse de participar das possíveis mobilizações (reuniões, passeatas, protestos) para as conquistas do residencial?

Sim ( )

Não ( )

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM KATHERINE RATS (COORDENADORA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DA CEF)**

1. Quais as diferenças do PCS para o POC e o PHIS?
2. Quanto à flexibilização do crédito destinado às famílias, estes dois programas exercem este papel?
3. O PMCMVE é mais flexível com relação ao crédito destinado aos beneficiários em comparação aos outros?
4. Quais programas são mais utilizados pelos movimentos sem-teto?
5. A partir de que situação ocorre mudanças de resoluções do programa de habitação nacional?
6. Quais os programas direcionados ao estímulo da autogestão?
7. Quais os principais empecilhos enfrentados pelos movimentos para a provação do financiamento?
8. Há um conhecimento e uma busca dos movimentos pelos programas?
9. Qual a principal crítica dos movimentos para com os programas de incentivo à autogestão?
10. O que impede que estes programas ganhem destaque em comparação aos tradicionais de cunho mais mercadológico?
11. Há interesse dos construtores em participar destes programas?
12. Quanto aos projetos sociais exigidos dos movimentos para que o financiamento seja aprovado. Há dificuldades de construção pelos movimentos? Quais as alternativas dadas aos mesmos?
13. Quais as grandes dificuldades enfrentadas pela instituição bancária para que haja uma comunicação com os movimentos?