



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

O PAPEL DOS MOVIMENTOS POPULARES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: UM
OLHAR SOBRE A CIDADE DE SÃO PAULO

Gabriela Batistela de Almeida (Universidade Anhembi Morumbi) - gabriela.batistela@hotmail.com
Graduanda de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Anhembi Morumbi.

O papel dos movimentos populares na efetivação do direito à moradia

Um estudo sobre a cidade de São Paulo

AS LUTAS E EMBATES DE ORGANIZAÇÕES POPULARES

No âmbito das disputas políticas e espaciais pelo espaço urbano, destaca-se o crescimento e fortalecimento de organizações insurgentes e dos movimentos sociais, os quais de fato lutam pelo direito à cidade e à moradia. Estes desempenham um papel de extrema importância na construção da Política Pública Habitacional e na democratização da produção e apropriação do espaço, através da luta pela legitimação e regularização dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade e dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal. Entretanto, a relação entre aqueles que lutam por políticas públicas de moradia e o poder público, o qual tem força para a efetivação da legislação, é marcada por divergências e conflitos (AFFONSO, 2010, p. 15).

Giselle Tanaka (2017, p. 36 e 37) relata em sua tese que, na cidade de São Paulo, em um primeiro momento, as organizações populares enquanto luta política e social na questão da moradia, nascem como resposta aos inúmeros despejos decorrentes da promulgação da Lei do Inquilinato, em 1942, ameaçando a principal forma de moradia até então. Neste momento, segundo Bonduki (1994, p. 133), os inquilinos se organizam em associações de vizinhos para buscar deputados, a imprensa ou organismos do Partido Comunista do Brasil para que suas reivindicações fossem atendidas. Conforme o autor, essa luta acontece em duas frentes:

uma mais geral, que reivindicava a mudança da Lei do Inquilinato de forma a suspender toda e qualquer ação de despejo por um prazo determinado, e outra particularizada em centenas de resistências isoladas, em que inquilinos ou grupos de inquilinos procuravam se organizar para fugir do próprio despejo (BONDUKI, 1994, p.130).

Barbosa (2014) estuda a atuação dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo e explica que, diante da grande concentração de cortiços e de pessoas sem-teto na região central, além da expansão dos loteamentos periféricos, por volta de 1980 os movimentos de organização popular passam a questionar a capacidade do poder público em solucionar o problema da

habitação na cidade. E, sobretudo, passam a contestar as políticas habitacionais e urbanas praticadas no município, que ao associar-se aos setores privados, provocam ocupações em periferias distantes e desurbanizadas, ao passo que bairros centrais com infraestrutura urbana consolidada passam por um intenso processo de esvaziamento e abandono, resultando em um alto número de imóveis ociosos que não cumprem a função social da propriedade urbana, estabelecida no Estatuto da Cidade (cerca de 400 mil domicílios vazios na capital segundo o Censo do IBGE de 2000). A respeito destes imóveis, Whitaker (2003, p. 1) expõe:

Imóveis situados em áreas centrais se beneficiam de infra-estrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Mantê-los vazios representa um alto custo social. Exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. Entretanto, o descompasso entre os proprietários, que mantêm um mercado sobrevalorizado irreal (os edifícios ficam desocupados por anos, sem ter quem queira comprá-los ou alugá-los), e a demanda de usuários dos centros, das faixas de renda mais pobres que não têm como acessar a oferta, gera essa situação inaceitável.

Barbosa (2014) também relata que os movimentos sociais ganham protagonismo na pauta da moradia na cidade principalmente entre 1990 e 2014, quando diversos grupos insurgentes passam a reivindicar o direito da população mais pobre de morar no centro, onde há disponibilidade de infraestrutura urbana qualificada, além de acesso à serviços públicos e polos de emprego. Dessa forma, os movimentos populares passam a disputar as áreas centrais com o poder público e com o mercado imobiliário, o qual vem retomando seu interesse pela área. Suas principais atuações são, segundo o autor:

atividades de formação, participação em atos públicos, ocupação de edifícios vazios, participação em espaços institucionais como comissões, fóruns, conselhos e outras instâncias setoriais de democracia direta (BARBOSA, 2014, p. 6).

A partir dos anos de 1990, quando há uma mudança na forma de atuação dos movimentos de moradia, marcada pelo início das ocupações em edifícios vazios de modo a denunciar a desigualdade socioeconômica e a especulação imobiliária, surgem diversos movimentos que passam a influenciar diretamente a agenda urbana da cidade, destacam-se: a Unificação de Luta por Cortiços (ULC) em 1991; o Fórum dos Cortiços e Sem Teto em 1993; o Movimento de Moradia do Centro (MMC) em 1997; o Movimento dos Sem Teto do Centro 24

(MSTC) em 2000 e o Movimento de Moradia da Região Centro (MMRC) em 2003 (BARBOSA, 2014, p. 23 e 24).

O autor complementa que, no período de 1994 a 2014, foram realizadas cerca de 200 ocupações de imóveis vazios na capital e estas, aliadas às demais ações dos movimentos de moradia, resultaram na produção de aproximadamente 6 mil unidades habitacionais na região central, fruto de uma parceria dos movimentos com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

A atuação de organizações insurgentes e lideranças populares democráticas, que sobretudo preteiam políticas urbanas que os atendam, surgem como resistência à desigualdade e à precariedade habitacional e, acima de tudo, como uma forma de confronto ao capital imobiliário privado e ao poder público, com o intuito de evidenciar a contradição e a omissão existente na aplicação da legislação urbana. Através de suas lutas e trajetórias assumem influência direta na política pública habitacional, e frequentemente recebem a “responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social e da concentração de terra, renda e poder” (MARICATO, 1999, p.1).

A relação e aproximação dessas organizações, muitas vezes informais, com os canais institucionais e com o Estado é delicada e permeada por conflitos. Constantemente, as ocupações realizadas são criminalizadas e seus ocupantes considerados transgressores da lei (MARICATO, 1999, p. 1) além disso, estes movimentos estão sujeitos a casos de clientelismo e “cooptação de suas lideranças por interesses governamentais e partidários” (SANTOS, *et al.*, 2008 *apud* INSTITUTO POLIS) ameaçando a sua autonomia e legitimidade.

Para Tanaka (2017, p. 58), o histórico das lutas populares:

É um histórico de construção de caminhos de luta política, em meio a barreiras impostas como forma de dominação e perpetuação dos poderes constituídos. Fazem parte dessas barreiras relações políticas estabelecidas na produção e reprodução do espaço urbano: paternalismos, clientelismos e trocas de favores.

GESTÃO E CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO ESPAÇO

Diante da ascensão e fortalecimento das lutas políticas e sociais por moradia a partir de 1970, levando em conta a dificuldade de comunicação entre os movimentos populares e o poder público devido a conflito de interesses, surge

um planejamento urbano alternativo, com protagonismo e participação popular que, conforme Tanaka descreve, são “práticas elaboradas de fora dos espaços institucionais do Estado, por grupos organizados, assessorados ou não por profissionais, como forma de contestação política” (TANAKA, 2017, p. 8). Este planejamento torna-se uma importante forma de atuação em territórios populares e, sobretudo, uma resistência fundamental contra a violência praticada pelo Estado e pelo sistema capitalista.

O planejamento alternativo e as práticas de assessoria técnica para a moradia popular nascem em um cenário de conflito no Brasil, em um contexto político de redemocratização do país. A atuação de organizações e movimentos populares, através de suas reivindicações pelo direito à cidade e à moradia, passa a atrair a atenção de militantes de esquerda, dentre eles arquitetos e urbanistas, que buscam novas áreas de atuação política e social, como forma de contribuir para o estabelecimento e fortalecimento destes movimentos (*ibid*, p. 41 e 44).

A autora explica que a atuação dos profissionais de arquitetura e urbanismo na luta junto aos movimentos sociais, inicia-se já por volta de 1960, por meio da denúncia sobre a má qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que resulta na produção de diversos estudos que procuram analisar a arquitetura e o processo construtivo das habitações populares. Além das denúncias, os profissionais passam a contribuir através de ações de formação política, bem como com o conhecimento técnico e orientação profissional, por meio da elaboração de planos, projetos e documentos (TANAKA, 2017, p.44).

Tanaka (*ibid*, p. 47, 48 e 49) acrescenta que na cidade de São Paulo, a experiência pioneira de assessoria técnica é marcada pela organização do Laboratório de Habitação da Escola de Belas Artes (LabHab) em 1980, idealizado por Jorge Caron, do qual fizeram parte o professor Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Ives de Freitas, Vitor Lotufo, Mauro Biondi, entre outros. O laboratório, que articulava arquitetos, engenheiros e estudantes com os movimentos populares, tinha como principal objetivo auxiliar, através de assessoria técnica, moradores de territórios populares na construção de suas próprias casas.

A assessoria tinha como premissa o atendimento às demandas dos movimentos de moradia (de urbanização e regularização fundiária, além da produção de

novas unidades habitacionais), através da elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo com participação popular realizados por meio de mutirões autogestionários, os quais permitiam que os moradores participassem e tivessem conhecimento de todo o processo de construção das moradias. Além disso, a equipe do laboratório também auxiliava as lideranças populares na comunicação e nos embates com o poder público, a fim de garantir que suas reivindicações fossem atendidas. A respeito do LabHab, Bonduki comenta:

foi a primeira entidade estruturada e permanente de assessoria técnica voltada especificamente para os aspectos de arquitetura e construção surgida em São Paulo. Sem ele e sem o grande apoio e estímulo que deu à proposta de autogestão, dificilmente esta proposta teria se implantado com força nos movimentos de moradia, sobretudo na zona sul de São Paulo, na primeira metade da década de 1980 (BONDUKI, 2011, p.27 *apud* TANAKA, 2017, p. 48).

Dentre o trabalho realizado pelo LabHab por meio dos mutirões habitacionais, Lopes (2011) destaca: a urbanização e construção de 37 novas moradias para a favela Jardim do Oratório, na Zona Sul de São Paulo, em parceria com o Movimento de Moradia Campo Limpo; e a construção de 82 novas casas na Vila Arco-Íris, no Grajaú, para a Associação Vila Arco-Íris. Ronconi (1995), a partir destas experiências, ressalta as vantagens da gestão pelos próprios moradores, evidenciando a redução de custos além da melhor qualidade dos projetos, com a valorização das áreas comuns, fato que não ocorria nos projetos públicos habitacionais (RONCONI, 1995 *apud* TANAKA, p. 52).

O laboratório foi fechado pela direção da universidade em 1986 e, apesar de seu curto tempo de atuação, a experiência tornou-se referência tanto para os movimentos de moradia, que puderam ver suas demandas passarem de um cenário apenas reivindicatório para a formulação real das propostas, quanto para arquitetos e urbanistas, que viram na experiência uma possibilidade da utilização de seus conhecimentos técnicos para auxiliar a luta política e social pelo direito à cidade e à moradia, criando uma nova perspectiva de atuação para profissionais engajados politicamente e socialmente.

Tanaka (2017, p. 50) também relata que, posteriormente, o trabalho realizado pelo LabHab Belas Artes impulsionou a criação de outros laboratórios de assessoria técnica, como o L'Habitat da PUC Campinas e o Laboratório de Habitação da UNICAMP, e, sobretudo, influenciou na formação política e social

de profissionais técnicos, que passam a se engajar-se com a luta de movimentos sociais por moradia.

A experiência também precedeu a criação da Comissão de Assessoria aos Movimentos de Moradia, no Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, que entendia a assessoria como prática profissional, e o FUNAPS Comunitário, o primeiro programa habitacional da prefeitura de São Paulo que previa a produção de habitação social através de mutirões auto gerenciados organizados por assessorias técnicas e movimentos comunitários.

A constituição das assessorias técnicas e de formas de gestão participativa do espaço popular, aliada à luta incansável de organizações populares por moradia digna, incentivou a criação da Lei nº 11.888 de 2008 referente à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS). A lei assegura assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda, que recebem até 3 salários-mínimos mensais, para o projeto, construção e reforma de habitação de interesse social, como parte da garantia do direito à moradia previsto na Constituição Federal (BRASIL, 2008). Segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), a ATHIS refere-se à:

Todos os serviços técnicos de arquitetura e urbanismo, engenharia, direito, serviço social, geografia, biologia e outras áreas afins, necessários para a garantia do direito à moradia digna das famílias de baixa renda (CAU/BR, 2015).

Apesar da criação da Lei de ATHIS, ela ainda não é efetivamente aplicada nas cidades brasileiras. Segundo pesquisa realizada pelo CAU/BR em 2015, intitulada “Como o Brasil Constrói”, mais de 80% dos brasileiros que construíram ou reformaram seus imóveis, não o fizeram com auxílio de arquitetos e urbanistas e/ou engenheiros.

Nota-se ainda, um distanciamento de profissionais técnicos com a realidade da luta por moradia digna. Diante disso, se faz necessário a ampliação do debate dentro das universidades acerca dos problemas de habitação no país. A incorporação de assuntos relacionados à assessoria técnica e ao atendimento às demandas populares nas escolas de arquitetura é essencial para a formação do arquiteto urbanista enquanto agente transformador, do ponto de vista político e social, da produção das cidades.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, E. A. **Teia de Relações da Ocupação do edifício Prestes Maia**. 2010. 394 p. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo. Acesso em: 29/03/2021.

BARBOSA, B. R. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo**: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais. 2014. 140 p. Dissertação (PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO - PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO) — Universidade Federal do ABC. Acesso em: 17/08/2021.

BONDUKI, N.; KOWARICK, L. (coord.). **AS LUTAS SOCIAIS E A CIDADE**: São Paulo, Passado e Presente. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FERREIRA, J. S. W. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas? **Democracia Viva**, n. 18, set./out. 2003.

BRASIL. LEI Nº 11.888, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008. **Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124**, de 16 de junho de 2005., Brasília, dezembro, 2008.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO (CAU/BR). **Como o Brasil Constrói**. 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/como-o-brasileiro-constroi/>. Acesso em: 22/08/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2000. **Sinopse preliminar**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 1–1 – 5–5, 2001. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=7308&view=detalhes>. Acesso em: 20/03/2021.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira...também nas cidades. **Cultura Vozes**, v. 93, n. 6, p. 6 – 22, Dez. 1999. Acesso em: 05/03/21.

SANTOS, A. dos; SERAFIM, L.; PONTUAL, P. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA RELAÇÃO COM OS CANAIS INSTITUCIONAIS. **Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã**, Instituto Polis, 09/2008. Acesso em: 19/08/2021.

TANAKA, G. M. M. **“PLANEJAR PARA LUTAR E LUTAR PARA PLANEJAR”**: Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo. 2017. 287

p. Tese (Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ. Acesso em: 20/08/2021.