

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ

**A luta pelo espaço: reflexão sobre a habitação de interesse social na
região central do município de São Paulo**

**The struggle for space: reflection on housing of social interest in the
central region of the city of São Paulo**

**São Paulo
2016**

ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ

**A luta pelo espaço: reflexão sobre a habitação de interesse social na
região central do município de São Paulo**

Trabalho de Graduação Individual apresentado
ao Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para a obtenção do
título de Bacharela em Geografia.

Área de concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof^a Dra. Isabel Aparecida Pinto
Alvarez

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

- C1 Cruz, Alessandra Batista da
A luta pelo espaço: reflexão sobre a habitação de interesse social na região central do município de São Paulo / Alessandra Batista da Cruz ; orientadora Prof.^a Dra. Isabel Aparecida Pinto Alvarez. - São Paulo, 2016.
84 f.
- TGI (Trabalho de Graduação Individual)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.
1. Habitação de interesse social. 2. Políticas de habitação. 3. Movimentos sociais urbanos. 4. Ocupações . I. Alvarez, Prof.^a Dra. Isabel Aparecida Pinto , orient. II. Título.

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, pelo amor e carinho com o qual criou a mim e a meus irmãos e pela luta que sempre travou para nos manter, sem ela não seria possível minha chegada até aqui.

Agradeço às minhas irmãs Fabiana e Viviana e ao meu irmão Dergiam pelo apoio e presença inestimável em minha vida.

Ao meu amor Ismael, pelo amor, paciência e pelos puxões de orelhas que se fizeram necessários durante o percurso deste trabalho.

Aos meus sobrinhos, Gabriela, Samuel e Raphael, pela alegria e amor com que enchem meu coração quando estão presentes.

À minha querida orientadora professora Isabel Aparecida Pinto Alvarez, pela maestria no ensinamento, estímulo ao pensamento e pela simpatia e atenção que sempre dispensou a mim.

Agradeço também às minhas companheiras de luta, Patrícia e Fernanda, pela ajuda na elaboração e revisão desta pesquisa e pela amizade sempre presente.

Por fim, agradeço às pessoas que fizeram parte da minha jornada no Departamento de Geografia, cada uma trouxe uma nova cor para colorir meu mundo.

RESUMO

CRUZ, Alessandra Batista da. **A luta pelo espaço: reflexão sobre a habitação de interesse social na região central do município de São Paulo**. 2016. 84 f. Trabalho de Graduação Individual, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A presente pesquisa foi orientada pela leitura geográfica do processo de produção do espaço na cidade de São Paulo. Pretende-se fazer reflexões acerca da habitação de interesse social que se realiza no centro do município e como se dá a disputa pela terra urbana no momento atual, no qual o espaço é tido como mercadoria de alto valor de troca. O foco central desta pesquisa é a luta dos movimentos sociais e da população de baixa renda em adquirir habitação digna, bem localizada e de custo acessível e, analisar como o Estado atua diante desses direitos. A ocupação de edifícios abandonados ou subutilizados na área central é uma das formas encontradas por essa parcela da população para que suas reivindicações sejam ouvidas e atendidas. A pesquisa está dividida em três partes: na primeira discutimos sobre o processo de produção do espaço urbano, na segunda parte discorremos sobre políticas habitacionais ao longo da história do Brasil e por fim, na terceira parte apresentamos a área de estudo e analisamos os movimentos sociais urbanos, no mesmo capítulo é apresentado o estudo de caso sobre a ocupação São João, edifício localizado na região central da cidade de São Paulo, ocupado por integrantes do movimento MSTRU (Movimento Sem Teto Pela Reforma Urbana) ligado a FLM (Frente de Luta por Moradia).

Palavras-chave: Habitação de interesse social; políticas estatais de habitação; movimentos sociais urbanos; movimentos de moradia; ocupações imóveis vazios.

ABSTRACT

CRUZ, Alessandra Batista da. **The struggle for space: reflection on housing of social interest in the central region of the city of São Paulo.** 2016. 84 f. Individual Graduation Work, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

The present research was guided by the geographic reading of the space production process in the city of. It is intended to make reflections about the housing of social interest that takes place in the center of the municipality and how the dispute for urban land takes place in the current moment, in which space is considered as a commodity of high exchange value. The central focus of this research is the struggle of social movements and the low-income population to acquire decent, well-located and affordable housing, and to analyze how the State acts in the face of these rights. The occupation of abandoned or underutilized buildings in the central area is one of the forms found by this part of the population so that their demands are heard and answered. The research is divided into three parts: in the first we discuss the process of production of urban space, in the second part we discuss housing policies throughout the history of Brazil and finally, in the third part we present the area of study and analyze the social movements. In the same chapter, the case study on the occupation of São João, a building located in the central region of the city of São Paulo, is presented. It is occupied by members of the MSTRU (Movement Without Ceiling for Urban Reform) movement linked to the FLM (Front of Fight for Housing).

Keywords: Housing of social interest; State housing policies; Urban social movements; Housing movements; Vacant real estate occupations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV na RMSP	43
Figura 2 - Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 2 do PMCMV na RMSP	45
Figura 3 - Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 3 do PMCMV na RMSP	46
Figura 4 - Regiões, Subprefeituras e Distritos do Município de São Paulo	49
Figura 5 - Participação do percentual de empregos, por Distritos no município de São Paulo	51
Figura 6 - Taxa de crescimento anual da população	53
Figura 7- Formação e divisões dos movimentos de moradia e sem teto da área central da cidade de São Paulo (1991-2007)	64
Figura 8 - Ocupações ativas na Região Central de São Paulo - 2016	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de domicílios construídos pela COHAB-SP	28
Tabela 2 – Taxa de crescimento de domicílios totais e favelados, por região	30
Tabela 3- Resultados do PMCMV fases 1 e 2 até Outubro de 2013	41
Tabela 4 - Evolução da População nos Anos de Levantamento Censitário 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010	54
Tabela 5 - Ocupações ativas na Região Central de São Paulo - 2016	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento habitacional por faixa de renda (em %)	37
Gráfico 2 - Evolução do déficit habitacional total, e por componentes (Fonte: estudos do déficit habitacional 2009 e 2012, Fundação João Pinheiro)	40

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação	35
Quadro 2- Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana	62

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1- Terraço Ocupação São João	73
Fotografia 2 - Biblioteca Ocupação São João.....	73
Fotografia 3 - Centro Cultural Ocupação São João	74
Fotografia 4 - Centro Cultural - Ocupação São João.....	74
Fotografia 5 - Copa - Ocupação São João	74
Fotografia 6 - Copa - Ocupação São João	75
Fotografia 7 - Instalação elétrica Ateliê Ocupação São João.....	76

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
1. Introdução	11
2. Pensando sobre as determinações do processo de produção do espaço urbano 14	
3. As políticas Habitacionais	19
3.1- República Velha – 1889 a 1930	19
3.2- Período Populista de 1930 – 1964	21
3.3- Regime Militar: 1964-1984	24
3.4- Abertura política e estagnação das políticas de habitação popular.....	31
3.5- Governos Lula e Dilma e o Programa Minha Casa Minha Vida	33
4. Habitar o Centro.....	48
4.1- Movimentos Sociais Urbanos	57
4.2- A Ocupação São João.....	68
5. Considerações Finais	77
6. Referências.....	79

1. Introdução

O processo de urbanização brasileira ao longo dos anos fez com que a disputa pela posse da terra urbana se tornasse cada vez mais acirrada e a segregação socioespacial mais presente. Essa permanente disputa tem como fundamentos a propriedade privada da terra e o modelo adotado pelo Estado que atua em consonância à lógica da produção capitalista do espaço e a exploração e expropriação da força de trabalho, produzindo e agravando a profunda desigualdade social tão arraigada no Brasil.

O capitalismo é repleto de contradições, uma delas se realiza no fato de ao mesmo tempo em que são produzidos espaços para a realização da acumulação, ocorre o incentivo da criação e manutenção de vazios urbanos, em áreas de infraestrutura já consolidada, subutilizando essa infraestrutura investida na região. As políticas de planejamento territorial tem se mostrado inadequadas, com implicações graves que dificultam a vida da camada mais pobre da população, como: concentração de emprego em poucas áreas; distância cada vez maior entre o trabalho e a moradia; aumento da pressão sobre o transporte público e a ocupação de áreas cuja topografia põe em risco a vida humana, assim como ocupação de áreas de proteção ambiental. A população que não consegue morar no espaço formal da cidade procura alternativas viáveis.

A cidade é produzida de forma segmentada e seletiva, e o Estado, guiado pelas forças capitalistas, define em que áreas ocorrem as bem-feitorias estruturais:

“[...] As novas formas de ser da economia, distanciadas dos antigos padrões produtivos¹, com um número sempre menor de grandes firmas cada vez maiores, são cada vez mais comandadas pelo Estado (o modo de produção estatal), e é nas cidades que se realiza ou controla, por meio de um terciário agigantado e sofisticado, o essencial da atividade (o modo de produção urbano). Por isso a cidade é objeto de um processo incessante de transformações que atingem aquelas áreas necessárias à realização das atividades modernas de produção e de circulação. Como os recursos disponíveis ou trazidos de fora são orientados

¹ *Capitalismo de concorrência.*

para essas transformações, o resto da aglomeração não recebe cuidados, sendo essa diferença de tratamento um dos fatores da crise ambiental [...]” (SANTOS, 2004, p. 71).

A população trabalhadora que não consegue ter acesso à moradia localizada em áreas com investimentos do poder público é negligenciada e ficam à margem dos projetos de melhorias urbanas.

“[...] na cidade é apenas o subsistema ligado às novas racionalidades que merece atenção dos governos, das multinacionais e dos organismos internacionais. O Estado é chamado a adequar o meio ambiente construído para possibilitar a ação global das forças mundializadoras do mercado. [...]” (SANTOS, 2004, p. 74).

Apesar da impossibilidade de discutir a totalidade de causas e implicações da questão da moradia de interesse social, a presente pesquisa pretende discutir a dinâmica habitacional localizada na região central da cidade e destinada à população de baixa renda.

A questão norteadora da presente pesquisa é: por que a população de baixa renda não consegue se manter morando no centro de São Paulo? Esta questão emergiu pela observação de que há uma grande dificuldade da camada mais pobre da população no acesso à moradia digna em regiões bem localizadas e com infraestrutura consolidada, onde existe mais oferta de transporte público, saúde, educação, lazer e cultura. O centro de São Paulo continua sendo o lugar onde mais se encontram essas amenidades, mesmo com a substituição da população de classe média e alta por uma mais empobrecida, a população de baixa renda ainda tem dificuldades em se instalar, mantendo o padrão periférico de habitação em locais onde a infraestrutura e equipamentos públicos são deficientes, e em certos locais, inexistentes, uma vez que no processo de urbanização, a especulação da terra e a valorização do espaço já produzido não permitiram a esta parcela da população o acesso à moradia em locais com oferta adequada de infraestrutura e acessibilidade.

O direito à cidade² é reiteradamente negado à camada mais pobre da população, impedindo-a de se beneficiar da infraestrutura existente em diversos pontos da cidade, seja pela desigual distribuição desta infraestrutura, seja pela dificuldade de mobilidade, uma vez que o sistema de transportes é caro e insuficiente.

As ofertas de moradia para esta parcela da população são restritas, para conseguir morar no centro, parte dessa população se vê obrigada a viver em habitações precárias, inadequadas e insalubres, como é o caso dos cortiços e das ocupações. Neste contexto, a maioria segue morando nas regiões periféricas, onde o preço da terra é mais barato e existem alternativas, ainda que ilegais, em algumas situações.

Diante da lógica segregadora da produção do espaço, em que a financeirização e lógica de consumo se sobrepõem à reprodução da vida humana e ao valor de uso da terra (RIBEIRO, 2012), discutirei em que contexto os movimentos sociais voltam os olhares para o centro da capital e começam a se organizar por direito à moradia digna e à reforma urbana e quais os mecanismos de resistência utilizados para o enfrentamento das políticas seletivas do Estado. Para melhor análise do tema, no decorrer da pesquisa, traçarei um histórico sobre a urbanização no Brasil e o percurso da moradia de caráter social, seus avanços e limites.

² Lefebvre, 2008. A concepção do *Direito à Cidade* refere-se à apropriação da cidade pelo coletivo, no sentido de participação na transformação e formação do urbano, além da plenitude de acesso aos direitos básicos, como ao trabalho, saúde, habitação e à vida.

2. Pensando sobre as determinações do processo de produção do espaço urbano

O processo de urbanização brasileiro está imbricado com o desenvolvimento do capitalismo no pós-guerra, no momento de sua expansão material, onde se consolidavam as bases de produção e circulação de mercadorias e consequentemente onde se deu a expansão do tecido urbano. As cidades e o urbano no Brasil ganham novas funcionalidades. O fim da Segunda Grande Guerra contribuiu enormemente para o fortalecimento do modo de produção baseado na ciência, tecnologia e informação. (SANTOS, 2004).

Após a Revolução de 1930 houve importantes transformações políticas, sociais e econômicas, teve início um processo de desenvolvimento devido à substituição de importações, com a construção de um parque industrial produtor de bens de consumo não duráveis, majoritariamente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Os governos pós 1930 dedicaram seus esforços para esse desenvolvimento, e assim criaram uma legislação de trabalho urbano, incentivando a migração da população agrícola para zona urbana, o que fez com que a população nas cidades aumentasse em grau impressionante, crescendo na mesma proporção o contingente de mão de obra barata e não qualificada. (SINGER, 1980).

É importante ressaltar que a industrialização brasileira e em especial na cidade de São Paulo, se deu nos moldes de dependência internacional, conforme discorre Carlos:

“[...] para entender o contexto e as transformações da cidade de São Paulo, bem como seu ritmo de crescimento, é preciso entender a urbanização como consequência de um processo de industrialização “dependente” – ou seja, relativa ao lugar que o Brasil ocupa na divisão internacional do trabalho como exportador de produtos agrícolas e importador de produtos manufaturados – fundada em altas taxas de exploração da força de trabalho (baixos salários), e “poupadora de mão de obra”; isto é, a industrialização, ao se realizar, deixou à margem do setor produtivo uma “quantidade significativa de força de trabalho” para além do contingente de “exército industrial de reserva” que só pôde sobreviver mediante o desenvolvimento de uma economia chamada de informal. [...]” (CARLOS, 2009, p. 304).

O fragmento do texto de Carlos (2009) discute a expansão da mancha urbana que eclodiu com a industrialização, que levou a classe trabalhadora a se instalar nas periferias da cidade, onde, desprovidas de infraestrutura e equipamentos adequados, podiam adquirir um terreno por um valor menor, possibilitando o deslocamento da massa trabalhadora para esses bairros e realizando o sonho da casa própria. Muitas dessas moradias foram construídas em bairros-dormitório, pois não havia planejamento e emprego algum. Os lugares melhores dotados de infraestrutura e valor agregado eram inacessíveis para essa parcela da população.

O capitalismo hierarquiza os espaços e coloca a política no centro desse processo, dado que o espaço sendo produto social é carregado de ideologia e política. O espaço sendo político³, a figura do homem político é capaz de determinar o uso e apropriação do espaço de acordo com os seus interesses, sejam eles para atender o privado ou o público.

“[...] Trata-se, aqui, do modo específico como o Estado atua diretamente no espaço da metrópole, construindo a infraestrutura necessária e as condições para a realização de novas atividades econômicas, pois só ele é capaz de atuar no espaço da cidade através de políticas que criam a infraestrutura necessária para a realização desse “novo momento do ciclo econômico”. Por outro lado, só o Estado pode dirigir investimento para determinados lugares na cidade sob o pretexto da “necessidade coletiva”. [...]” (CARLOS, 2005, p.32).

Nas últimas décadas, os projetos de revitalização e/ou reestruturação urbana, presentes em várias grandes cidades do mundo, são grandes exemplos da hierarquização espacial e da manipulação do espaço pelo poder público em parceria com o capital privado. Essas operações de requalificação urbana fazem parte do discurso da técnica e da estética, em que se pretende corrigir determinada parte da cidade que sofre com a degradação espacial e social, justificando a ação como resposta para uma suposta superação da crise local, através da oferta de mais empregos, estimulando a produção e arrecadação. Porém o cerne dos projetos de requalificação urbana é a garantia da continuidade do processo de

³ “Ora, é evidente, agora, que o espaço é político. O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico.” Lefebvre, 2008, p.61.

acumulação, pois nas crises de sobre a cumulação ocorre a desvalorização e consequentemente a desvalorização do espaço, gerando um espaço vazio que já não se adéqua às necessidades técnicas em voga da época, como é o caso de grandes edifícios e indústrias abandonados localizados na região central de São Paulo. Nesse contexto de desvalorização, é que em São Paulo, se lança mão das operações urbanas⁴, como aduz Alvarez:

“[...] a reprodução do espaço por meio de políticas e projetos de intervenção seletivos coloca-se como estratégia possível e, portanto, não se reduz à reprodução de novas formas econômicas *stricto sensu*, mas, forja a produção de um “novo lugar” – condomínios de alto padrão, edifícios corporativos, centros de entretenimento, produção de habitação em larga escala – abrindo novas fronteiras para a valorização imobiliária, criando novas centralidades, redefinindo possibilidades de uso e apropriação e, finalmente, aprofundando a hierarquização e a segregação [...]” (ALVAREZ, 2011, p.72).

Neste sentido é possível observar que os projetos de requalificação urbana, por serem seletivos, pois vão acontecer em determinadas parcelas do espaço, dificilmente contribuem para amenizar as desigualdades socioespaciais, ocorre o inverso, a tendência desses projetos é a reprodução das mesmas e a exclusão social (Alvarez, 2011, p.65). A população que não tem condições de arcar com as despesas do novo lugar, valorizado e com custo de vida mais elevado, é obrigada a procurar outro local no qual possa sobreviver.

O Estado atua como facilitador dessas operações, elaborando políticas fiscais e de crédito, ofertando infraestrutura e energia necessária nos locais onde as grandes corporações pretendem investir, contribuindo para a produção desigual do espaço (ALVAREZ, 2011, p.64).

A cidade é segmentada de acordo com os interesses do mercado imobiliário, as regiões valorizadas são destinadas ao mercado de alto padrão, e as regiões afastadas e empobrecidas são destinadas aos que não tem ou que tem pouca renda. O Estado, que tem como uma de suas funções ordenar a ocupação do solo

⁴ As operações urbanas são intervenções do Poder Público em parceria com a iniciativa privada afim de reconfigurar determinada área urbana, visando sua valorização.

na cidade, tem papel fundamental nesse processo e condições para a reversão desse quadro, por ter o papel de articulador entre os atuantes no espaço:

“[...] o papel do Estado ganha centralidade pelo fato de ser ele detentor da possibilidade de mobilizar parcelas do espaço e de grupos sociais, seja para a construção de infraestrutura e moradia, ou para a chamada preservação ambiental, redefinindo investimentos públicos, induzindo os privados e/ou flexibilizando usos, removendo e deslocando populações. [...]” (ALVAREZ, 2011, p.63).

Porém, o poder público não age de forma isenta de interesses capitalistas, ele projeta a cidade de acordo com os interesses de grupos privados nacionais e internacionais, tendo por princípio obter maior lucro, produzindo a cidade como negócio, conforme aduz Santos:

“[...] A valorização do espaço, disparada a partir do imprescindível papel das burocracias estatais, faz parte da linha de frente das estratégias do poder público para atrair investimentos internacionais, assim como, ao mesmo tempo, funcionam como o núcleo duro das inventivas privadas de valorização capitalista em período de crise. A compra e venda de fragmentos do espaço urbano tomam a dianteira no rol de estratégias dos setores privados para uma recuperação das taxas de lucro e a cidade contemporânea deixa assim de servir ao capital somente a partir da função de espaço de circulação propício à realização da mais-valia para se tornar, ela mesma, objeto dessa valorização capitalista, parte do capital empregado em processo de valorização, a partir da valorização do espaço. Para atrair capitais a partir de seu potencial de valorização, as cidades são reestruturadas e produzidas (“revitalizadas”); dessa forma, vende-se a cidade, como imagem de um potencial de valorização, e é tanto maior o seu enquanto potencial de valorização. A cidade como negócio superou a condição como lugar do negócio [...]” (SANTOS, 2006, p.111).

David Harvey destaca o papel do Estado como maestro do processo de acumulação e seu papel como mantenedor das injustiças:

“[...] O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de

assimetrias nas trocas mais vantajoso para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito. [...]” (HARVEY, 2012, p.111).

Assim a ordenação geográfica da cidade é determinada pelas escolhas do capital, em que o poder público é coadjuvante e protagonista ao mesmo tempo, pois hierarquiza os espaços, a partir da escolha de determinado espaço em detrimento de outro, para investimentos seletivos, influenciando na disponibilidade de emprego, condições de descolamento e a oferta de serviços públicos de qualidade.

Outro fator importante para compreendermos o processo urbano no Brasil é o conjunto de transformações ocorridas no final da década de 1970 na estrutura do capitalismo, gerando instabilidade e desvalorização, impulsionando um forte processo de financeirização. Ocorreu a intensificação da especulação financeira, em que a realização da mais valia não percorre necessariamente as atividades produtivas, diferentemente do período pós guerra em que a realização da acumulação se dava pela expansão material. Os investimentos de dinheiro deixaram de ser feitos predominantemente na indústria, nas bases produtivas, migrando mais intensamente para o mercado financeiro. (ALVAREZ, 2011, p.68).

Esse processo, que foi engendrado em escala mundial, causou entre outras transformações, a diminuição do setor industrial gerando altas taxas de desemprego e diminuição na renda dos trabalhadores, aumentando a expressão do setor de serviços e comércio. (ALVAREZ, 2011 p. 70).

O capitalismo tende a transformar todas as coisas em mercadoria e não é diferente com a terra urbana, o espaço sendo tomado como mercadoria é passível de manipulação do capital para garantia da realização do processo de acumulação. Para Lefebvre (2008) *“[...] a produção do espaço não pode ser comparada à produção deste ou daquele objeto particular, desta ou daquela mercadoria. E, no entanto, existem relações entre a produção das coisas e a produção do espaço. Essa se vincula a grupos particulares que se apropriam do espaço para geri-lo, para explorá-lo. [...]”* p. 62

Assim, como o espaço tem alto valor de troca, o mercado imobiliário atua de forma especulativa e predatória. Além da manutenção de bens imóveis vazios ou subutilizados a espera de valorização futura, ele pode determinar as atividades que

vão ser concentradas em determinadas parcelas do espaço, aumentando seu valor de troca.

3. As políticas Habitacionais

Para melhor compreensão de nossa pesquisa, faremos uma exposição num recorte temporal que compreende a República Velha até 2015, discutindo as políticas habitacionais dos governantes brasileiros dentro do contexto da economia mundial. Vale ressaltar que devido à vastidão do tema e do amplo recorte temporal, vamos nos concentrar na cidade de São Paulo, onde as mudanças mais relevantes para a pesquisa ocorreram:

3.1- República Velha – 1889 a 1930

Neste período a produção habitacional estava a cargo da iniciativa privada para produção de moradias destinadas ao aluguel, o Estado não participava do processo de produção de habitação, devido seu caráter liberal, suas ações eram restritas, ou giravam em torno de incentivos à iniciativa privada, com isenção de impostos aos proprietários para a produção de moradias para a classe trabalhadora, o que incentivava ainda mais o mercado de aluguéis, ou atingia a população com ações higienistas, cujo objetivo era o controle das habitações precárias, conjuntamente com sua legislação sanitária, em que os casos mais graves de insalubridade eram resolvidos com ações policiais. (BONDUKI, 1994, p.712).

Nessa época ocorria forte crescimento das cidades brasileiras, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, devido à crescente migração estrangeira. (BONDUKI, 1994, p.712). Em virtude da grande demanda por moradia, oscilações no mercado cafeeiro, falta de controle estatal sobre a produção das habitações, valor dos aluguéis cobrados e ainda a industrialização incipiente e instável, o investimento nessas habitações era altamente rentável e seguro. As políticas econômicas adotadas no período, como o conhecido fenômeno do

*Encilhamento*⁵, foi um fator importante para a especulação fundiária na época, já que muitas empresas do ramo da construção civil se beneficiaram dessa fase da economia. (BOTELHO, 2005, p.88).

O que controlava o mercado imobiliário era a lei da oferta e da procura, e devido à falta de unidades habitacionais e os altos valores de locação, houve um aumento da produção. Para as camadas da população de baixa e média renda restavam habitar as vilas operárias e cortiços de condições de habitação altamente precárias, era o que conseguiam pagar devido aos baixíssimos salários pagos à classe trabalhadora. (BOTELHO, 2005, p.90). É importante ressaltar que as vilas operárias, conjunto de casas construídas pelas indústrias para alugar ou ceder aos seus operários, foram de grande importância para diversas cidades brasileiras, pois foram os primeiros empreendimentos de grande porte de caráter social no Brasil, apesar do âmago da iniciativa ser o controle de seus empregados, já que estas vilas estariam instaladas nas imediações da fábrica, sendo assim mais fácil seu controle político e ideológico. (BONDUKI, 1994, p.715)

Bonduki discorre sobre o cenário da habitação neste período:

“[...] Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria. [...]” (BONDUKI, 1994, p.713).

Cabe ressaltar que era altamente rentável aos proprietários investirem na construção de cortiços, pois o capital investido era mínimo, dada a precariedade dos imóveis e o descaso com a saúde dos moradores, todavia o retorno do investimento era máximo, a soma dos aluguéis dos cômodos dos cortiços era mais rentável que uma casa unifamiliar convencional. (BOTELHO, 2005, p.90).

⁵ Política de aumento da emissão de moeda, que facilitou créditos bancários e permitiu maior liberdade para a constituição de sociedades anônimas, ambiente propício para a formação de empresas ligadas à construção civil. (Botelho, 2005).

3.2- Período Populista de 1930 – 1964

No período Populista de 1930 a 1964, em face da centralidade das atividades urbano-industriais na economia e da incorporação das massas populares na base de sustentação do capital e do Estado, o governo de Getúlio Vargas encarou a habitação como responsabilidade do Estado:

“[...] Trata-se do momento em que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às «livres forças do mercado», que vigorou até então. Esta nova postura do Estado brasileiro na questão da habitação é parte integrante da estratégia muito mais ampla, colocada em prática pelo governo Vargas, de impulsionar a formação e fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica [...]” (BONDUKI, 1994, p. 771).

A estratégia do governo foi a de estimular o desenvolvimento econômico baseado na indústria e para isso era necessário constituir políticas dirigidas aos trabalhadores, principalmente na legislação trabalhista. (BONDUKI, 1994, p.717).

Houve a criação e fortalecimento de órgãos do governo responsáveis pela produção e financiamento de moradias, como as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP, em 1946). (BOTELHO, 2005, p.92).

O setor rentista, de base imobiliária, que imperava na Primeira República, foi marginalizado nessa gestão, sofrendo sanções por parte do poder público, com a regulamentação de suas atividades. A lei do inquilinato ⁶, em 1942, foi uma dessas sanções, que regulamentou e congelou o mercado de aluguéis, transferindo assim a responsabilidade da produção para o Estado e para o próprio trabalhador com início do processo de autoconstrução de moradias. O intuito dessa lei, assim como outras que restringiam o crédito ao mercado imobiliário, era o de desestimular o interesse dos investidores do ramo imobiliário e garantir investimentos no parque industrial brasileiro, em expansão. (BOTELHO, 2005, p.92).

⁶ Segundo Bonduki (1994, p. 722) a lei do inquilinato congelou por dois anos os aluguéis, pelos valores de dezembro de 1941, fez com que os proprietários tivessem rendimentos muito menores, devido à economia inflacionada, gerando muitos despejos ou mudança de destino aos imóveis.

A lei do inquilinato aumentou expressivamente a quantidade de despejos de moradores antigos para obtenção de novos contratos, cerca de 10% da população da cidade foi despejada entre 1945 e 1948, período mais crítico da crise habitacional. Devido à alta procura de imóveis para locação, os novos contratos eram fechados com valores altíssimos. O congelamento de aluguéis agravou ainda mais o déficit habitacional, pois a lei inibiu o investimento em construção de moradias para locação, conforme afirma Bonduki:

“[...] As consequências da lei do inquilinato para o processo de produção habitacional são muito fortes e geram escassez, mostrando que nem sempre a adoção de instrumentos supostamente sociais no âmbito de intervenções no mercado habitacional é positiva. A iniciativa privada, principalmente os grandes investidores, reduz drasticamente a construção de casas de aluguel, aumentando de forma dramática a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras. Estas, ademais, recebiam um intenso fluxo migratório interno, do campo para as cidades, provocado pelas novas condições econômicas, principalmente crescimento industrial. Gera-se, assim, uma grave crise da habitação. [...]” (Bonduki, 1994, p. 721).

Segundo Botelho (2005, p.93) ao mesmo tempo em que ocorria a queda da construção de prédios para locação residencial destinados à população de menor renda nas áreas centrais das grandes cidades, houve uma explosão de construção de edifícios destinados à elite, principalmente de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O setor previdenciário foi reorganizado e através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que devido ao crescimento econômico passaram a arrecadar mais recursos⁷, houve expressivo aumento do volume de financiamento habitacional, porém com limitação já que a missão dessas instituições era prioritariamente a assistência previdenciária e médica. Em 1937 os esforços foram mais incisivos para a atuação mais ostensiva das IAPs na produção habitacional, através de regulamentação. Criaram-se as carteiras prediais e cada Instituto poderia utilizar até metade de suas reservas com a produção de moradias,

⁷ Todos os trabalhadores deveriam obrigatoriamente se associar a um dos seis Institutos de acordo com a sua categoria no mercado de trabalho. Botelho, 2005, p. 94.

estabelecendo condições como a redução de juros, o aumento de prazo de financiamento e o aumento do limite financiável. (BOTELHO, 2005, p.93).

De acordo com Botelho (2005, p.94), foram sendo adotados gradativamente três planos para a atuação das carteiras prediais:

- Plano A: concentrado na habitação social, através de conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelo instituto, incorporando também as casas de aluguel.
- Plano B: Financiamento para os associados para aquisição de moradia.
- Plano C: Empréstimos hipotecários feitos as pessoas físicas ou jurídicas e operações imobiliárias vantajosas para os institutos.

Desde a criação em 1930 até a extinção em 1964 os institutos foram os grandes detentores da terra urbana, estimulando a especulação imobiliária e o processo de verticalização vivenciado nas capitais (potencializados pelo plano C), a maior parte dos recursos destinados à produção imobiliária foi para a classe média e alta, além do clientelismo existente nos Institutos, os quais determinavam os investimentos de acordo com as associações às corporações. (BOTELHO, 2005, p.95).

A priori, o atendimento a população de menor poder aquisitivo ficaria a cargo da Fundação Casa Popular (FCP), criada no Governo Dutra (1946-1951), o que não ocorreu efetivamente, pois além de construir apenas 10% do total de moradias no período populista, a FCP forneceu a maior parte de moradias para a população que tinha rendimentos acima de três salários mínimos. Deste modo, os favelados, migrantes rurais e trabalhadores com renda entre um e três salários foram marginalizados no processo. (BOTELHO, 2005, p.97).

Os recursos da FCP provinham basicamente da União e tinham como destino além da construção de moradia, o investimento em infraestrutura urbana. Sua atuação foi muito prejudicada por diversos fatores, os principais: a grande oposição política (governos dos estados e municípios que atuavam na mesma área requeriam os recursos para si e empresários da construção civil e diversas entidades que buscavam realizar interesses próprios) e escassez de recursos (uma vez que, os recursos eram que vinham da União eram poucos e não havia critérios para assegurar o retorno dos investimentos, a inflação no período de 1950, era alta, reduzindo e inviabilizando sua ação. (BONDUKI, 1994, p.725).

“[...] A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política. [...]” (BONDUKI, 1994, p.718).

Assim, a política habitacional neste período foi marcada pela falta de articulação entre os diversos órgãos e ministérios que interferiram no processo, além da inexistência de estruturação de estratégias para enfrentar a grave problemática da habitação no período. (BONDUKI, 1994, p.729).

3.3- Regime Militar: 1964-1984

O início do regime militar em 1964 foi marcado pela ênfase no discurso da habitação como elemento chave do governo, que instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). O BNH era o órgão central do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e tinha a competência de promover a produção e meios para a aquisição da casa própria pela população. O BNH fiscalizava e repassava recursos do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) às entidades que operavam dentro do sistema e repassavam os recursos para os adquirentes da moradia. As empresas que operavam no sistema eram as caixas econômicas, cooperativas habitacionais, institutos de previdência, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimos. (BOTELHO, 2005, 99-100).

Foram criados mecanismos de captação de recursos para a política habitacional, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de natureza compulsória, descontando-se obrigatoriamente dos empregados e

empregadores, e a poupança ligada ao SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) de origem voluntária (FARAH, 2012, p. 11).

A atuação mais sistemática do Estado para a construção de moradias para a população de baixa renda mostrou-se insuficiente, dado que o Estado tinha interesse em fazer valer as regras de financiamento da produção capitalista de moradia para a população de baixa renda, que não conseguia arcar com esses custos:

“[...] não era intenção dos formuladores do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, e sim uma forma de financiar a produção capitalista de moradia com uma racionalidade de mercado (os empréstimos concedidos pelo BNH, o principal agente do SFH, para a produção de moradias de interesse social, deveriam retornar corrigidos a esta instituição, e isso, ao longo do tempo, mostrou-se inviável) [...]” (Botelho, 2005, p.101).

O BNH dividiu o mercado imobiliário em três faixas: mercado popular, para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (posteriormente ampliado para 5 salários mínimos); mercado econômico, famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos (ampliado depois para faixa de 5 a 10 salários mínimos) e mercado médio (renda acima de 6 salários mínimos). Os agentes promotores do BNH para produção de moradia para a população de baixa renda eram as Companhias Habitacionais estaduais ou municipais, e tinham como base financiadora recursos do governo, na forma de subsídios, e do FGTS. O mercado econômico era atendido pelas Cooperativas habitacionais e recursos do FGTS. E, por fim, o mercado médio que tinha como promotores agentes privados. (BOTELHO, 2005, p. 102).

A política habitacional dos primeiros anos do regime militar teve poucos avanços para melhora das condições de habitação da população de baixa renda, agravando ainda mais os problemas de desigualdade social. A política de subsídios total para as famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos representou uma porcentagem muito baixa do total produzido pelo BNH, impossibilitando assim grandes iniciativas de produção habitacional para essa faixa. A produção de habitação destinada às famílias desse mercado foi transferida para a fatia do mercado popular, na faixa de 3 a 5 salários mínimos que podiam arcar com as prestações dando continuidade à lógica capitalista de mercado. (BOTELHO, 2005, p. 104).

Apesar do BNH adotar medidas⁸ de adequação à realidade econômica e social da população, a lógica de mercado ainda imperava, resultando em altos índices de inadimplência. Devido a essa racionalidade empresarial as COHABs⁹ se inclinaram a concentrar sua produção nas faixas de 3 a 5 salários mínimos, excluindo as famílias de baixa renda, 65% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH até 1980 foram destinadas à população de média ou alta renda (BOTELHO, 2005, p.105).

Segundo Botelho (2005), o modelo adotado pelo BNH/SFH era o de produção de novas unidades ignorando as necessidades da população, a construção de moradias obedecia à lógica da construção civil por empreiteiras, que entregavam moradias prontas:

“[...] Tendo em vista o compromisso implícito entre o Estado, o setor financeiro e o setor imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento de material de construção para o próprio morador foram marginalizados ao longo da trajetória do BNH, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados. [...]” (Botelho, 2005, p. 108).

Cabe inferir que neste período os problemas urbanos foram reconhecidos e tratados de forma a embasar o projeto desenvolvimentista do Estado, as ações na área da habitação, transporte e saneamento assumiram caráter estratégico dentro do plano de crescimento econômico. (FARAH, 2012, p.11).

Mesmo com o caráter centralizador do governo militar, em que dava ao estados e municípios somente o papel de executores de sua política, e os enfraquecia financeiramente para manter seu poder, o BNH teve um papel central na implementação de infraestrutura urbana no país, financiando projetos que governos

⁸São exemplos dessa postura do governo o aumento do prazo das dívidas contraídas pelos mutuários, que devido à alta inflação e índices de correção aumentava o valor das prestações, e o Plano de Equivalência Salarial que acompanhava as variações do salário mínimo (Botelho, 2005, p.105).

⁹ Companhia Metropolitana de Habitação, ligada à prefeitura do Município, criadas originalmente para promover o direito à moradia da população com renda abaixo de três salários mínimos. (Botelho, 2005, p.249)

estaduais e municipais¹⁰ queriam implantar nesse ramo. É válido ressaltar que a expansão dos serviços de saneamento foi significativa para a queda da mortalidade infantil. (MARICATO, 1987, p.31).

Na década de 1970, o empobrecimento da população era latente devido à crise econômica e ao desemprego, o acesso à moradia subsidiada pelo poder público era praticamente nulo (BOTELHO, 2005, p. 109). Entre os anos de 1969 e 1974 o BNH se afasta do financiamento do mercado de habitação popular e beneficia as classes de poder aquisitivo mais elevado (Maricato, 1987, p.46). Nesta mesma década surgiram as organizações sociais que apontam para os movimentos de resistência e reivindicação pela reforma urbana, que se realizasse através de leis e ações governamentais, Ribeiro (2012) aduz sobre a época na qual a população trabalhadora foi perdendo cada vez mais o direito de acesso a moradia digna nas cidades, havendo, por isto, grande crescimento das periferias, com loteamentos e autoconstruções: *“as expropriações se avolumavam na medida em que a cidade se produzia como lócus da circulação e, assim, exigindo a implantação de infraestrutura tanto para aumentar a valorização do espaço, como, também, para viabilizar negócios por meio dela”* (p. 3).

Em 1973 houve uma tentativa de recuperação dos investimentos em habitação popular com a criação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), com discurso que visavam à erradicação do déficit habitacional brasileiro. Após o lançamento do PLANHAP foram tomadas algumas medidas que tentavam aproximar o financiamento habitacional às condições do mercado popular, como a instituição de subsídio ao mutuário do SFH de 12% das prestações do ano base e utilização do FGTS para amortização da dívida da casa própria. Apenas em 1976 é que começam a surgir os efeitos dessa política, com o revigoramento das COHABs, que estavam paralisadas de 1971 a 74, reféns do alto endividamento e da dificuldade de atender à política de mercado¹¹ imposta pelo governo. (MARICATO, 1987, p.48)

¹⁰ De acordo com Maricato (1987), os interesses do governo em fomentar projetos de infraestrutura urbana estavam imbricados com os interesses de empresas de construção pesada, de empresas estrangeiras que forneciam equipamentos para transporte, energia, saneamento, entre outros agentes. p. 39.

¹¹ As dificuldades encontradas pelas COHABs, giravam em torno da alta valorização dos terrenos e impossibilidade de adquiri-los; da exigência de construções simples e baratas e da alta taxa de juros cobrada pelo BNH. (Maricato, 1987).

Houve de fato um incremento na produção de habitação popular ao nível das COHABs, conforme tabela 1:

Tabela 1 - Número de domicílios construídos pela COHAB-SP

Até 1975	3.597
Até 1976	5.976
Até 1977	9.374
Até 1978	12.368
Até 1979	19.985
Até 1980	28.485
Até 1981	46.027
Até 1982	64.494

Fonte: MARICATO, 1987, p. 50.

Com esse novo rumo da política do BNH a inadimplência sofre uma sensível queda e o índice de atraso das prestações é menor na faixa de menor renda. Cabe sublinhar que o relativo sucesso das medidas para incrementar a produção de habitacional direcionada ao mercado popular, foi bastante influenciado pela concentração, pelo BNH, nas faixas limítrofes do mercado popular, ou seja, os que recebiam de 4 a 5 salários mínimos, assim como a não inscrição de trabalhadores não empregados. (MARICATO, 1987, p. 51).

Para a parcela majoritária da população brasileira, que estava na faixa de 0 a 3 salários mínimos e não era contemplada com a política habitacional do BNH, foram criados, a partir de 1977, programas que visavam facilitar a aquisição da casa própria por esse parcela. Foram criados: o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) em 1977, o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) que foi reformulado em 1978, em 1979 o PROMORAR (programa mais divulgado e com maiores recursos) e em

1980 o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI). (MARICATO, 1987, p. 55).

Apesar da criação desses programas o que foi constatado é que eles não foram suficientes em sequer atenuar o intenso processo de favelização da população e a queda na qualidade de habitação que foi grande nas grandes cidades brasileiras. (MARICATO, 1987, 55-56).

Nos anos 1980 a inflação estava em processo de aceleração e a crise que se instalou no setor da construção civil limitou ainda mais a construção de habitação de interesse social. (BOTELHO, 2005, p. 108).

“[...] O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros “enganos” cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido levadas a cabo de Norte a Sul do Brasil e só depois de muitos fracassos, que resultaram em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em servir a população de rendas mais baixas, mantendo a regra do jogo [...]” (MARICATO, 1987, p.45).

Vários fatores foram responsáveis pelo colapso do SFH e extinção do BNH em 1986: a crise econômica vivenciada na década de 1980, o desemprego crescente (e assim a inadimplência), a inadimplência de estados e municípios, que não arcaram com as dívidas relativas aos planos de desenvolvimento para investimentos em infraestrutura urbana, problemas estruturais e o cenário desvantajoso no campo de investimentos na habitação fizeram com que os recursos do SFH se tornassem cada vez mais escassos. (BOTELHO, 2005, p. 109-110).

Acerca do empobrecimento da população brasileira, na tabela 2 observamos acentuado aumento da favelização no território brasileiro. Em todas as regiões as taxas de crescimento da população favelada são expressivamente maiores do que a taxa de crescimento da população habitante de moradia não precária.

Principalmente no período de 1980 a 1991 em que todas as regiões, exceto Centro-Oeste, tiveram um aumento alarmante da população residente em favela.

Tabela 2 – Taxa de crescimento de domicílios totais e favelados, por região

Região	Total			Em favela		
	1980-1991	1991-2000	2000-2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Norte	6,25	3,90	1,75	20,37	6,91	10,02
Nordeste	2,83	2,73	0,73	13,66	0,76	11,70
Sudeste	2,90	3,06	0,21	5,96	4,89	4,46
Sul	2,89	2,87	0,45	8,44	4,65	4,41
Centro-Oeste	3,54	4,03	1,38	0,64	4,55	3,05
Brasil	3,08	3,05	0,57	8,18	4,18	6,93

Fonte: IBGE, Censos de 1991, 2000 e 2010.

Maricato discorre sobre a construção de habitações irregulares por grande parcela da população:

“[...] A ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (à exceção de Brasília) que superam na maior parte dos casos, em muitos, as ocupações regulares. Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre provisão capitalista de habitações e a não capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata, da força de trabalho. [...]” (MARICATO, 1987, p.31).

Como vimos a intervenção do Estado no âmbito da habitação foi positiva em relação ao reconhecimento da necessidade crucial da atuação do poder público na questão habitacional, de acordo com Botelho (2005, p.109) a média anual de produção habitacional no período de 1937-1964 era de 5.900 unidades, enquanto no período da criação do BNH até os anos 1990 a média anual foi de cerca de 115 mil unidades, porém esse montante não foi suficiente para resolver a problemática habitacional no Brasil. Pelo contrário, o que se viu nos centros urbanos foi o agravamento dos problemas urbanos, além da moradia, problemas com o transporte urbano e saneamento. (FARAH, 2012, p.11). A lógica do governo militar era guiada pela lógica de mercado, beneficiando os mercados financeiro e imobiliário em detrimento da população de baixa renda.

Em meados de 1970, principalmente nos centros urbanos, começam a surgir movimentos sociais urbanos, organizações de resistência à lógica capitalista de produção do espaço, que denunciavam as graves condições de vida da população e reivindicavam por moradia, saneamento básico, creche, saúde entre outros temas, cobrando do governo políticas mais justas para a população. (FARAH, 2012, p.11).

3.4- Abertura política e estagnação das políticas de habitação popular

Após o fim do regime militar em 1985 e com a abertura democrática, a política de habitação entrou em um momento de transição que perdurou do fim dos anos 1980 até meados da década de 90, não havendo reformulação alguma do SFH que pudesse dar alguma resposta às necessidades habitacionais da população, sobretudo à de baixa renda. Nos anos seguintes o processo de expropriação se agravou, decorrente da natureza neoliberal do Estado e de ajustes estruturais e sérias transformações nas relações de trabalho. Ocorreu um aumento expressivo do contingente de desempregados, que não tinha de onde tirar sua renda. (BOTELHO, 2005, p. 111-112).

O SFH continuou como base para financiamento habitacional e o Governo Federal manteve o controle do setor com a centralização dos recursos financeiros e sua função regulatória sobre o FGTS e SBPE. As atribuições e recursos do BNH foram transferidos para Caixa Econômica Federal, que passou a transferir os

créditos dos recursos do FGTS diretamente para as empresas construtoras (antes eram transferidos para as COHABs), caracterizando uma disposição em privatizar a política habitacional, negando à camada pobre da população o acesso à moradia. (BOTELHO, 2005, p.112).

No governo Collor (1990-1992) não houve grandes avanços na política habitacional de interesse social, foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), a Caixa Econômica manteve-se com o papel central no financiamento habitacional, nesse contexto foram transferidos recursos para a iniciativa privada, os agentes públicos, como as COHABs, receberam um montante de 21% dos recursos do FGTS, enquanto as cooperativas habitacionais que visavam à população de renda média tinham contratos com empreiteiras receberam 70% dos recursos, mantendo a lógica de exclusão da população de baixa renda. (BOTELHO, 2005, p.113).

No governo de Itamar Franco (1992-1994) ocorreu o financiamento direto com a pessoa física sem intermediação bancária, foram criados o Ministério do Bem-Estar Social e programas de habitação popular o Habitar-Brasil para cidades de médio e grande porte e Morar-Município para pequenas cidades, financiando 54mil unidades para população com renda de até 3 salários mínimos. Esses programas foram base também para os programas de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). (BOTELHO, 2005, p.113).

Nas duas gestões de FHC (1995-2002) a política habitacional continuou a cargo da iniciativa privada, a maior parte dos recursos provinha do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Crédito (SBPE), enquanto os recursos provenientes do Orçamento a União para o investimento em moradia de interesse social foram mínimos. (Botelho, 2005, p.114).

A lógica de mercado era regra na condução da política habitacional federal, em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que tinha como propósito formalizar a crescente mercantilização da política habitacional e financeirização do mercado imobiliário, acarretando na não intervenção estatal no setor da habitação. A saída encontrada para a população de baixa renda era o mercado informal. (BOTELHO, 2005, p.117).

Santos (2008) faz um breve relato da política econômica do período:

“[...] No Brasil, o final das décadas de 1980 e 1990 representou uma verdadeira guinada contra-reformista. Com o início do governo Collor de Melo (1989), passando pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do modelo de desenvolvimento adotado o Brasil chegou aos anos 2000 como um país marcado pela contradição, que, como sabemos, tem raízes históricas. De um lado, um país com vigoroso dinamismo de concentração de renda, com os 10% dos mais ricos detendo quase metade da riqueza produzida no país. [...]” (SANTOS), 2008, p.137).

Nos anos 2000 a atuação dos movimentos sociais de luta pela moradia e reforma urbana, além de profissionais, intelectuais e ONGs foram responsáveis pela conquista e avanço das políticas de habitação de interesse social, algumas reivindicações se transformam em leis, ocorreu a introdução de emenda constitucional que reconhece o direito à moradia como direito social fundamental na Constituição Federal e, mais tarde, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que dá diretrizes para a política urbana, definindo instrumentos para política fundiária urbana, abrindo caminhos para a realização da função social da propriedade. (RIBEIRO, 2012).

3.5- Governos Lula e Dilma e o Programa Minha Casa Minha Vida

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se grande expectativa acerca de rumos positivos da reforma urbana. Em 2003 houve a criação do Ministério das Cidades e a 1ª Conferência das cidades que resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla participação popular. (RIBEIRO, 2012).

O Ministério das Cidades foi instituído com o objetivo de integrar as políticas de habitação, saneamento ambiental, transportes e trânsito urbano, com o intuito de construir uma política de desenvolvimento urbano a longo prazo e que pudesse reverter os efeitos da influência dos bancos públicos nos rumos das políticas urbanas, como o caso do BNH e posteriormente da CEF, que se mostraram pouco eficientes para a resolução dos problemas urbanos. (MOREIRA, 2009, p.86).

A gestão democrática participativa foi um dos fundamentos desse novo momento, firmada através da criação de canais institucionais de participação, como a Conferência das Cidades e o Conselho das Cidades, passo importante para o fortalecimento da participação da sociedade na construção de políticas que regem o espaço urbano. (MOREIRA, 2009).

A *priori* o Ministério das Cidades teve como responsabilidade defender e consolidar os princípios defendidos pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana, articulando políticas com os estados, municípios, movimentos sociais, setor privado, ONGs e outros segmentos da sociedade. De forma que garantisse o princípio da gestão participativa. (NAIME, 2010, p.3). Em 2005, com a mudança de ministro o Ministério passa a ser mais clientelista, favorecendo os aliados do governo, reduzindo os esforços de desenvolvimento da política urbana. (CARDOSO, 2013, p.33).

A Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada em 2004, é fruto desses canais de gestão participativa e teve como objetivo norteador a retomada de planejamento do setor habitacional para promoção do acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. (NAIME, 2010, p.5).

Sobre expectativa decorrente da criação da PNH:

“[...] A expectativa em torno da elaboração de uma Política Nacional de Habitação no contexto da emergência de um governo de esquerda, após a redemocratização, era a de que ela pudesse reverter processos históricos: de acúmulo de necessidades habitacionais; de segregação do mercado de terras que levou a um expressivo crescimento do mercado informal e de pessoas vivendo em situação de irregularidade fundiária; de fragmentação das estruturas institucionais responsáveis pela política de habitação; e de pouca integração entre as políticas urbanas, especialmente entre a política habitacional e os mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, os quais deveriam garantir a acessibilidade de terra urbana para todos. [...]” (NAIME, 2010, p.5).

A PNH foi estruturada em três eixos: urbanização de áreas precárias, produção social de moradias e integração das políticas habitacional e do desenvolvimento urbano. Foram definidas as prioridades da ação governamental, como mecanismos que buscassem garantir o acesso a terra urbana e a destinação

de maior volume de recursos para financiamento e produção de habitação para população de baixa renda. (NAIME, 2010, p.5).

Quadro 1- Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação

Integração urbana de assentamentos precários	▪ urbanização em áreas precárias ▪ intervenção em cortiços ▪ regularização fundiária ▪ melhoria da qualidade habitacional
Produção habitacional	▪ aquisição de imóveis novos ou usados ▪ locação social pública ou privada ▪ reabilitação em áreas urbanas centrais ▪ melhoria habitacional
Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano	▪ Política fundiária e imobiliária para habitação ▪ Regularização fundiária ▪ Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação ▪ Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação ▪ Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano ▪ Mobilidade e transporte urbano ▪ Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental

Fonte: NAIME, 2010, p. 5.

O Programa Crédito Solidário foi criado em 2004, voltado para a habitação de interesse social por intermédio de associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, colocando na agenda pública questão da autogestão de moradia (FERREIRA, 2012, p.3).

Em 2005 foi aprovada a lei de iniciativa popular que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tem a responsabilidade de coordenar todos os projetos e programas habitacionais de interesse social. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor (CGFNHIS) atuam dentro do SNHIS. (NAIME, 2010, p.6). Para integrar os estados e municípios nas ações na habitação social, foi determinado que esses deveriam aderir ao Sistema para acessar os recursos do FNHIS, elaborando estrutura institucional, plano de habitação, fundo e conselho. (BONDUKI, 2009, p.98).

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, tinha como objetivo a implantação de obras de infraestrutura, porém foi incluído nas suas

metas o programa de Urbanização de Assentamentos Precários, cujos recursos direcionados foram multiplicados por vinte no período de 2002 a 2008. (BONDUKI, 2009, p.103).

Com o intuito de dar mais estabilidade à política habitacional foi elaborado entre 2007 e 2008 o Plano Nacional de Habitação, que teve como premissa o planejamento a longo prazo e definição de leis que protegessem a política habitacional de oscilações políticas. (NAIME, 2010, p.6).

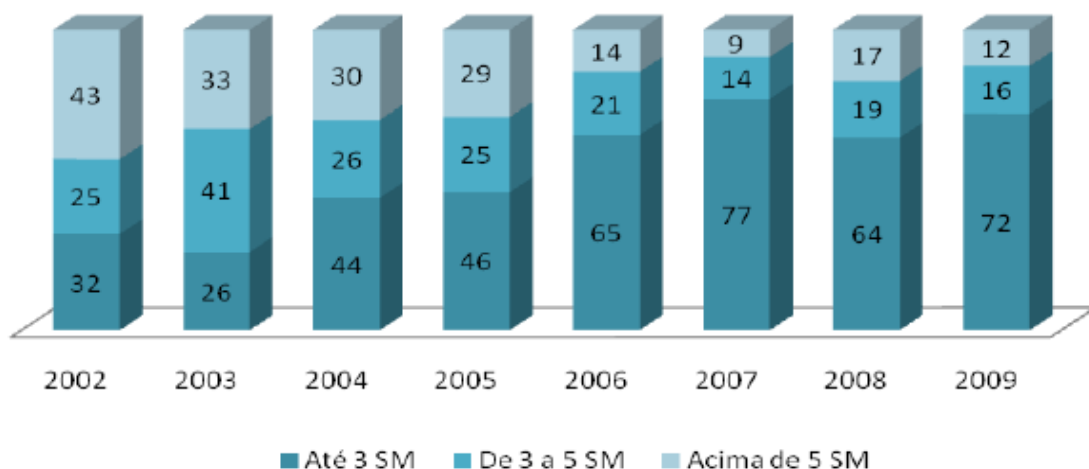
“[...] A concepção do Plano Nacional de Habitação foi guiada pelo objetivo de (i) estabelecer diretrizes e metas físico-financeiras, linhas de financiamento, articulação entre fontes de recursos, áreas prioritárias de intervenção e segmentos de público-alvo, mecanismos e instrumentos de articulação com outros planos, programas e ações, bem como mecanismos e instrumentos de regulamentação e fomento à produção de mercado e ampliação da cadeia produtiva; e ii) orientar a atuação de atores públicos, privados e demais agentes sociais na elaboração dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e, também, a elaboração e a criação dos fundos e planos estaduais e municipais de habitação [...]” (NAIME, 2010, p.6).

Naime (2010, p.7) aduz que a reestruturação do Sistema Habitacional proposta pelo governo Lula incorpora algumas práticas do SFH (regime militar) e do SFI (gestão de FHC), mas reforma a legislação e disciplina a aplicação dos recursos. Difere-se das políticas habitacionais dos governos anteriores pela base de sua construção que se aproximou e tornou diversas reivindicações da sociedade civil em metas institucionais, além de se gerar condições para implementação de diversas premissas constantes na Constituição Federal de 1988, no que tange a política urbana e outros direitos.

Nos últimos anos o Brasil deu um passo gigantesco na questão da política urbana, conquistando um arcabouço legal avançado com a aprovação de leis que regulam as políticas urbanas no território nacional, como o Estatuto da Cidade de 2001, o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social de 2005, a lei de Saneamento Ambiental de 2007, a lei de Resíduos Sólidos em 2010 e a de Mobilidade Urbana, aprovada em 2012 (FERREIRA, 2012, p.178).

Segundo Naime (2010) a gestão dos governos Lula (2003-2010) ampliou consideravelmente os recursos destinados ao financiamento habitacional, no período de 2003 a 2009, aumentou em 600% o volume de recursos, partindo de R\$ 5,7 bilhões para cerca de R\$ 69,2 bilhões em 2009, totalizando R\$ 154,3 bilhões em investimentos.

Gráfico 1 - Investimento habitacional por faixa de renda (em %)



Fonte: NAIME, 2010 p. 15.

No gráfico 1, elaborado por Naime (2010), são apresentados dados que mostram a elevação do percentual de investimento habitacional atribuído à faixa de até 3 salários mínimos, em 2002 o percentual de investimento era de 32% e em 2009 sobe para 72%, indicando a tendência do governo Lula em priorizar o atendimento das camadas mais pobres no financiamento habitacional. (NAIME, 2010).

A reação do mercado imobiliário aos investimentos na área da habitação pelo governo Lula foi a de elevação dos preços dos imóveis e do custo da terra urbana. Essa tendência foi observada a partir de 2006 e impactou negativamente a população de baixa renda, já que não havia mecanismos de proteção de áreas para construção de habitação social, principalmente em regiões bem localizadas (NAIME, 2010, p.17).

Em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado como resposta à crise financeira internacional de 2008, para aquecer o mercado

imobiliário e da construção civil, oferecendo novo aporte de recursos para a habitação. (NAIME, 2010, p.15).

Segundo Marques (2013, p.161) o PMCMV inova ao definir o alto direcionamento de subsídio às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, subsídio moderado às com renda entre 3 e 6 salários mínimos e nenhum subsídio para as famílias com renda entre 6 e 10 salários, última faixa de atendimento. Para Rodrigues (2015) é importante destacar que existem dois PMCMV, um destinado à faixa 1 e outro destinado às faixas 2 e 3, cada um deles tem regras e atores distintos. Na faixa 1 não existe o incorporador, ou seja, uma vez que a demanda já está garantida pelo cadastro das famílias, e o lucro da construtora está na prestação de serviços e em encontrar terrenos mais baratos, nas faixas 2 e 3 existe o incorporador, por isso são feitas estratégias para aumento de ganhos, como encontrar terrenos baratos com possibilidade de valorização futura (Rodrigues, 2015, p. 8).

Para o PMCMV foram estabelecidas 2 fases, a primeira em 2009 contabilizou a construção de 743.430 unidades, a segunda fase estabelecida em 2011 e prevista para acabar em 2014 prevendo a construção de dois milhões de unidades habitacionais. (MARQUES, 2013, p.160 e ROLNIK, 2015, p.129).

A Caixa Econômica Federal é a gestora operacional do Programa, aos governos locais, que devem aderir ao sistema, cabe a viabilização da questão da terra. (MARQUES, 2013, p.161). A meta inicial do Programa era a construção de 400 mil unidades para famílias com renda até 3 salários mínimos, para as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos a meta também era a construção 400 mil unidades e faixa de 6 a 10 salários mínimos a meta era construir 200 mil unidades. (CARDOSO, 2013, p.36). Na segunda fase do PMCMV as metas foram as construções de 1,2 milhão de unidades habitacionais para a faixa 1; 600 mil para a faixa 2 e 200 mil para a faixa 3. (ROLNIK, 2015, p.129).

O PMCMV foi estruturado em subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU), Programa Nacional de Habitação (PNHR), MCMV Entidades e MCMV para municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, além da divisão por faixa de renda. (CARDOSO, 2013, p.36).

O PMCMV é um programa que atende tanto o consumidor quanto o produtor, que pode apresentar projetos e solicitar crédito através da Caixa Econômica

Federal para construção de empreendimentos direcionados a qualquer das três faixas de renda. Cada município e região têm uma especificidade, com valores máximos definidos para a comercialização de cada unidade e níveis de subsídio, dentro da faixa de renda que o empreendimento vai operar. (CARDOSO, 2013, p.40).

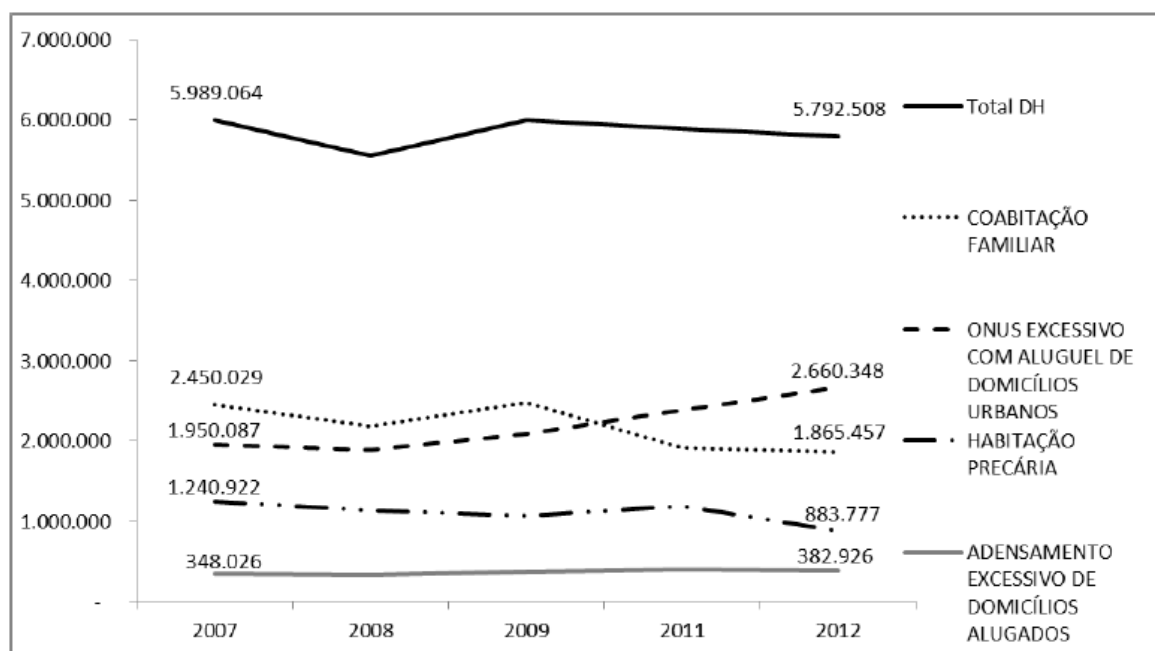
Uma das críticas ao PMCMV é a respeito da disparidade entre o déficit habitacional e a oferta de unidades habitacionais compatíveis com as necessidades de cada faixa de renda, da lógica de mercado do programa que atua em detrimento da política social e permite a produção de segregação urbana, dando sequência ao padrão periférico de construção das habitações populares (MARQUES, 2013, p.159).

A distribuição dos recursos do PMCMV está atrelada ao índice do déficit habitacional, assim cada estado e município recebem os recursos financeiros de acordo com sua fatia de participação no déficit, porém de acordo com Rodrigues (2015, p.2) esta noção de que o PMCMV foi desenhado com meta principal de reduzir o déficit habitacional é equivocada, sendo planejado para estimular a aquisição, construção e revitalização de unidades habitacionais. (RODRIGUES, 2015, p.2).

Apesar da discordância sobre a meta principal do Programa, para Rodrigues (2015) é possível afirmar que o PMCMV tenha contribuído para queda do índice do déficit habitacional urbano¹², comparando os números de 2000 e 2010 houve uma queda de 9% e comparando os índices de 2007 com 2012 houve uma redução de 3,3%, no entanto, na análise em separado dos componentes do déficit, observou aumento em 36% do ônus excessivo com aluguel e 10% de acréscimo em adensamento excessivo de domicílios alugados, ao passo que a coabitação familiar caiu 24% e habitação precária 29%. Esses números se explicam pela tendência de aumento no valor dos imóveis e também do entorno da construção, a partir da disponibilização de recursos para as empresas, o que leva ao aumento do valor dos aluguéis, impactando em maior grau a população na faixa de 1 do déficit (RODRIGUES, 2015, p.4).

¹² Devemos ter em mente que ocorrem discrepâncias nas pesquisas sobre o déficit, mudanças de metodologia, coleta dos dados e diferenças entre os componentes do déficit entre os estados (Rodrigues, 2015).

Gráfico 2 - Evolução do déficit habitacional total, e por componentes (Fonte: estudos do déficit habitacional 2009 e 2012, Fundação João Pinheiro)



Fonte: RODRIGUES, 2015, p. 4.

Com relação à lógica de mercado do PMCMV, Bonduki (2009) e Rodrigues (2015) discordam sobre a causa do baixo atendimento da população faixa 1 em função do déficit habitacional. Para Bonduki a faixa 1 não seria atendida devido ao baixo retorno de lucro às empresas da construção civil, esticando o atendimento ao segmento médio da sociedade que envolveria menor risco. (BONDUKI, 2009). Para Rodrigues a causa do baixo atendimento seria que os déficits das faixas 2 e 3 são menores, portanto, mais fáceis de serem atendidos (RODRIGUES, 2015). A análise de Rodrigues (2015) não parece a mais adequada, pois a destinação de recursos para a produção de unidades do PMCMV é maior para as faixas 2 e 3, não levando em consideração a proporção do déficit habitacional.

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2013), exposto na Tabela 3, fica evidente a disparidade entre o déficit habitacional e o valor dos recursos destinados a produção das unidades habitacionais de acordo com cada faixa. Segundo o estudo da Fundação João Pinheiro (2016), o déficit habitacional urbano em 2013 da faixa de 0 a 3 salários mínimos fica em 83,4%, muito distante dos 33% de participação do valor de investimento na faixa na produção de unidades habitacionais produzidas nas duas fases do PMCMV.

Tabela 3- Resultados do PMCMV fases 1 e 2 até Outubro de 2013

Faixa	PMCMV 1		PMCMV 2		Unidades Contratadas TOTAL	Valor de Investimento (R\$) TOTAL
	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)		
Faixa 1	482.741	17.999.655.637	897.237	45.796.891.734	1.379.978	63.796.547.371
Faixa 2	375.764	26.091.431.597	885.566	74.679.112.368	1.261.330	100.770.543.964
Faixa 3	146.623	11.021.720.250	192.246	16.649.658.094	338.869	27.671.378.345
Total Geral	1.005.128	55.112.807.484	1.975.049	137.125.662.196	2.980.177	192.238.469.680

Fonte: Brasil, Ministério das Cidades, 2013.

Ao destinar mais recursos para atendimento das demais faixas, o programa deixa de atender quem mais necessita de subsídios para moradia, apesar de haver mais unidades contratadas para a faixa 1, considerando a proporção entre o déficit habitacional e a produção, a desigualdade no atendimento é absurda.

A produção da segregação urbana pelo Programa é outra crítica importante, que estaria repetindo as experiências de governos anteriores. Marques (2013, p.160) ressalta sobre a ausência de controle sobre a localização dos empreendimentos, uma vez que o custo da terra urbana é alto e as construtoras com o objetivo de maximizar os lucros, recorrem a terrenos afastados e periféricos que são mais baratos.

Essa prática é prejudicial também para a mobilidade urbana nas cidades, pois tem a população residente dos empreendimentos periféricos, demoram mais para transitar pela cidade, aumentando a pressão sobre o transporte público.

Bonduki (2009) discorre sobre o risco de má localização dos empreendimentos no momento do lançamento do PMCMV:

“[...] O programa, por outro lado, não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso. A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de

emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.[...]" (BONDUKI, 2009, p. 13).

Ressalta ainda que o governo federal tem pouco controle sobre a localização dos empreendimentos, uma vez que são os municípios, através dos planos diretores, que definem onde deve ser feita e estimulada a produção de novas unidades. Cumpre destacar que muitos municípios não colocam seus planos diretores em prática, ficando apenas no papel:

"[...] É importante ressaltar, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. Nesse sentido, o PlanHab propõe incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados, lembrando que quase 2 mil municípios formularam planos diretores e, na sua grande maioria, não puseram em prática instrumentos para combater a especulação imobiliária.[...]" (BONDUKI, 2009, p. 13).

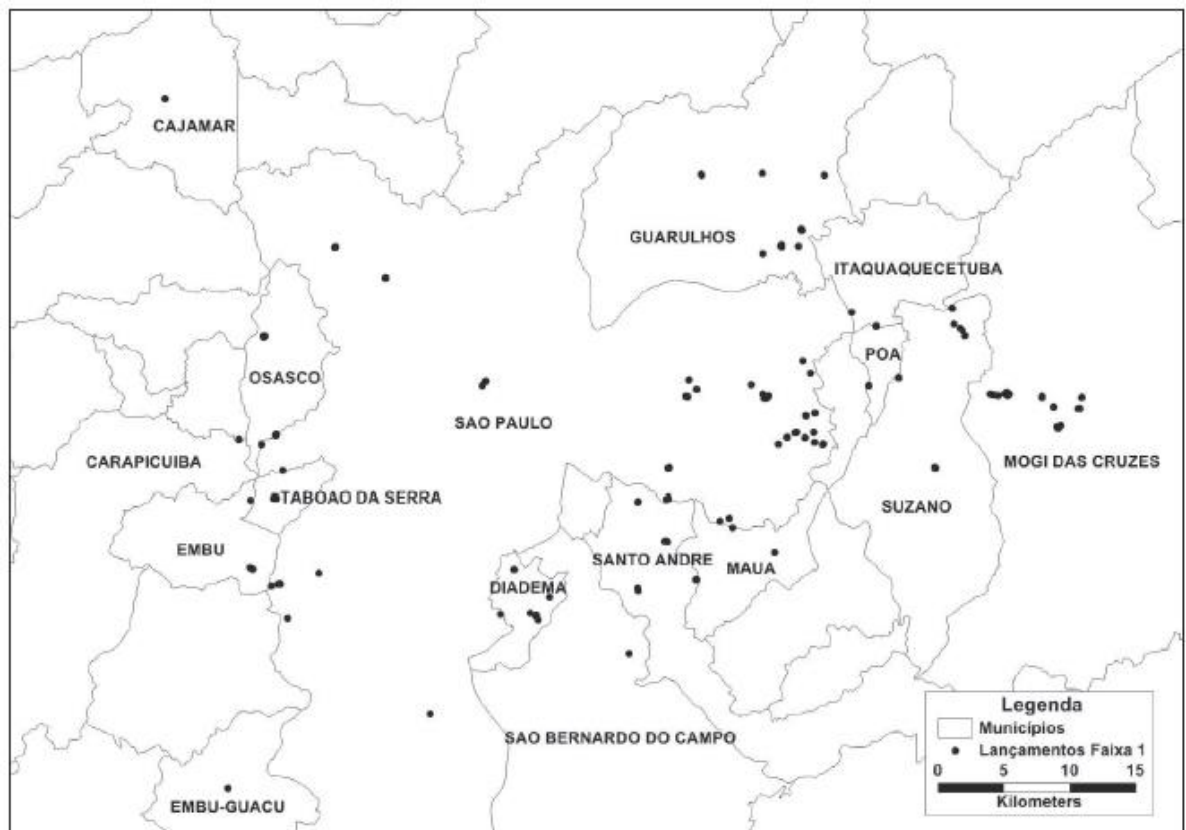
Nesse sentido o único incentivo que visa coibir a localização periférica dos empreendimentos é a prioridade no atendimento dos estados e municípios que tenham doado terrenos em área urbana com infraestrutura consolidada para fins de produção de habitação:

"[...] O programa Minha Casa Minha Vida prioriza os municípios que implementaram os instrumentos urbanísticos que ampliam o acesso à terra urbanizada. Para isto, é preciso que o município regule os instrumentos que combatem a retenção das áreas urbanas em ociosidade (como, por exemplo, o PEUC) e reservem parte do território para produção de habitação social (ZEIS), entre outros. [...]" (BRASIL, 2010, p. 21).

Como não daremos conta de expor a complexidade da produção do PMCMV, partiremos da exposição do aspecto da localização dos empreendimentos realizados na Região Metropolitana de São Paulo, uma vez que a cidade de São Paulo compreende nossa área de estudo.

Marques (2013) aborda essa questão com o estudo feito da localização dos empreendimentos do PMCMV na RMSP com o objetivo de comparação entre a localização das unidades habitacionais construídas para as 3 faixas do programa:

Figura 1- Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV na RMSP



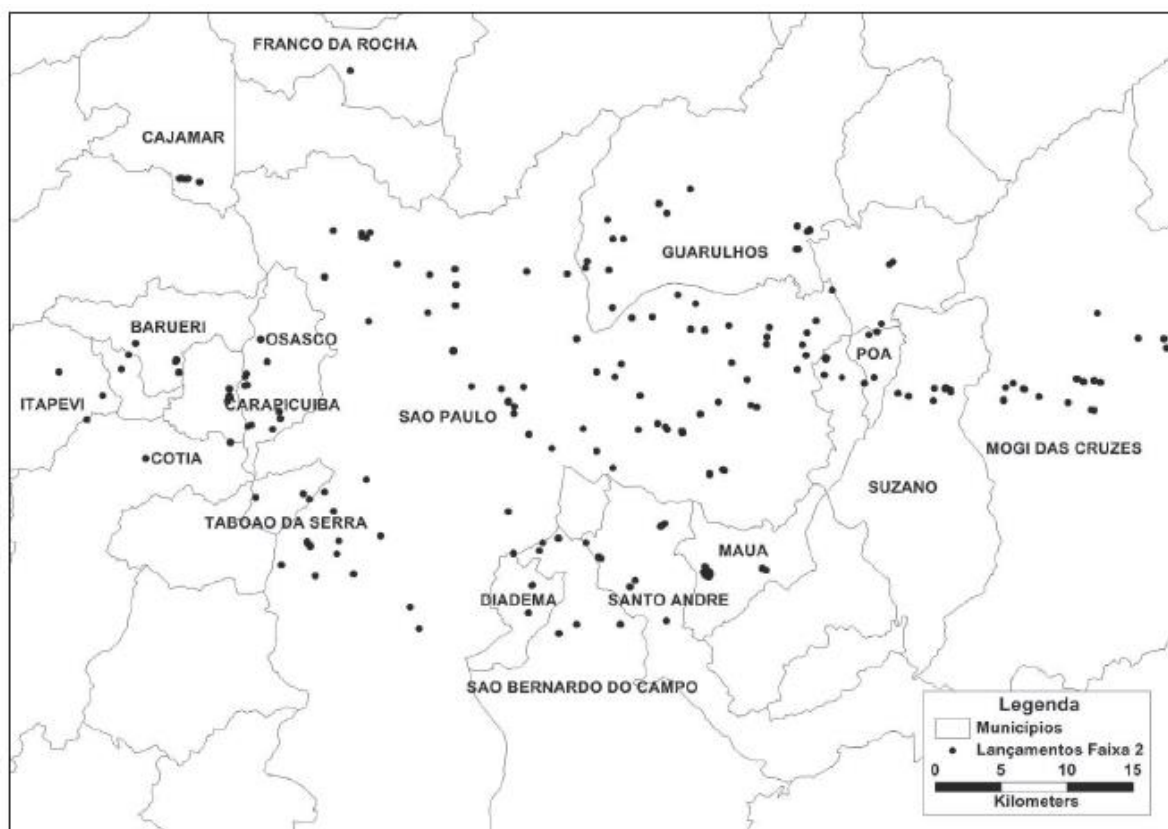
Fonte: MARQUES, 2013, p. 166.

O autor constata um padrão periférico de construção nos empreendimentos destinados à faixa 1, apenas 3 empreendimentos são localizados na região central, enquanto os demais se distribuem pela RMSP com destaque para Guarulhos, Mogi das Cruzes, Poá, Suzano, Mauá, Diadema e Santo André. Em São Paulo o

destaque são os bairros de Itaquera, norte da Cidade Tiradentes (extremo leste) e na zona sul o Jardim Ângela. (MARQUES, 2013).

Rolnik (2015) afirma que 79% dos empreendimentos da faixa 1 estão localizados na porção leste da RMSP. De acordo com a autora a maior parte dos empreendimentos está localizada em áreas de alta vulnerabilidade social, coincidindo com áreas classificadas como aglomerados subnormais. A Cidade Tiradentes, é um exemplo da lógica de segregação praticada pelos governos brasileiros durante décadas. No final da década de 1970 o poder público comprou uma gleba para construção de conjuntos habitacionais populares, sem planejamento ou obras de infraestrutura básica para a acomodação da população, criando uma imensidão de conjuntos habitacionais onde não havia emprego, transporte eficiente, lazer, equipamentos públicos ou espaços comerciais. (ROLNIK, 2015, p.148).

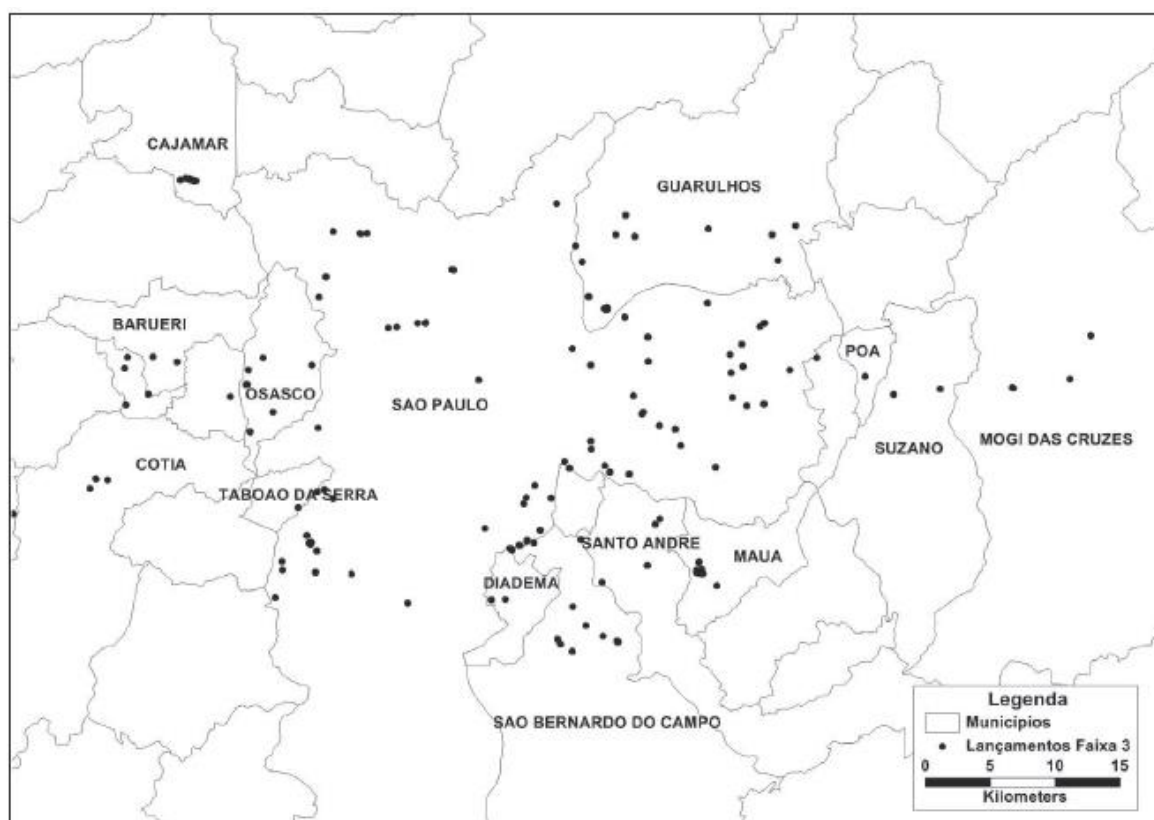
Figura 2 - Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 2 do PMCMV na RMSP



Fonte: MARQUES, 2013, p. 167.

Na faixa 2 a distribuição dos empreendimentos é mais dispersa e menos periférica. Com maior quantidade de empreendimentos na região interna da cidade, nos bairros do centro, Ipiranga e na zona norte. Há empreendimentos mais periféricos, com aglomerações em Cajamar, Barueri, Jandira, Itapevi e Osasco. Na zona leste os empreendimentos se concentram em regiões mais consolidadas próximos aos centros de Itaquera e São Miguel Paulista. (MARQUES, 2013).

Figura 3 - Mapa da localização dos empreendimentos da faixa 3 do PMCMV na RMSP



Fonte: MARQUES, 2013, p. 168.

Da figura 3 o autor depreende que a localização dos empreendimentos são similares a da faixa 2, isso por que alguns empreendimentos são destinados tanto a faixa 2 quanto a faixa 3. (MARQUES, 2013).

O que foi posto corrobora para tese de que o padrão de inserção dos empreendimentos do PMCMV segue o padrão histórico de segregação socioespacial, embora, as condições urbanas das regiões metropolitanas, principalmente a RMSP, sejam distintas das décadas anteriores, pois são mais multipolares e suas periferias menos precárias, passando por processos de consolidação cumulativos. Conforme aduz Rolnik:

“[...] a segregação continua sendo uma característica central de sua configuração socioespacial. Essas regiões metropolitanas continuam apresentando uma periferia habitada predominantemente por uma população de baixa renda, com pouca diversidade funcional, um tecido urbano fragmentado e carência de

infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e empregos. [...] Embora atualmente essas áreas já tenham uma dinâmica urbana própria, dispondo de subcentralidades e de alguma diversidade de comércio e serviços, indicadores como o IPVS, a renda domiciliar e a densidade de empregos mostram que essas localidades ainda são bastante homogêneas e precárias, oferecendo poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural a seus moradores, mantendo características de bairros-dormitório. [...]” (ROLNIK, 2015, p. 148).

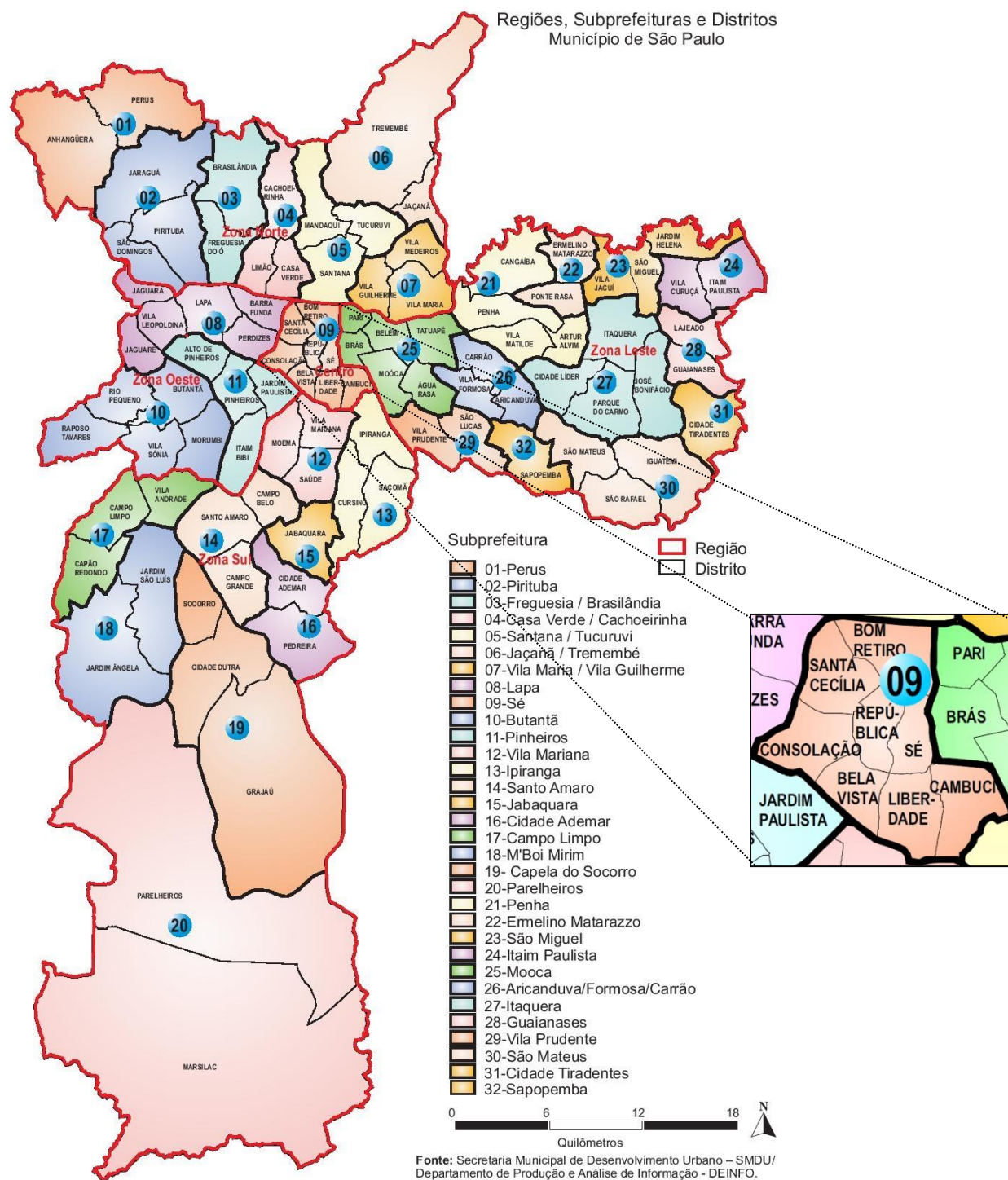
4. Habitar o Centro

Como discutido no capítulo anterior, a lógica praticada pelos governantes na condução de políticas habitacionais foi e continua sendo, a de segregação espacial, as unidades habitacionais destinadas à população de baixa, em sua grande maioria, são construídas em bairros afastados, com baixos índices de emprego, pouca infraestrutura, onde os serviços e equipamentos públicos são deficientes.

A escolha da área de estudo justifica-se pela emergência da permanência da população de baixa renda em regiões melhores localizadas, e que ofereçam melhor condição de vida para esta população.

A área de estudo da presente pesquisa são os distritos que formam o anel histórico da cidade: República e Sé, com área de aproximadamente 4,4km². Na região ocorre a concentração de parte importante do setor financeiro, como a Bolsa de Valores e Mercadorias e predomínio da atividade comercial (NEUHOLD, 2009). De acordo com Nakano (2004, p.149), nos distritos Sé e República, ocorre alta concentração de setores de serviços como: turismo, imobiliárias, serviços jurídicos e atividades de gestão empresarial. O comércio informal também possui alta concentração, principalmente nos “calçadões”; média concentração de organizações religiosas e sindicais, empresas de crédito, administradoras de seguros e previdência, comércio atacadista de calçados e artigos de uso pessoal nos distritos Sé (junto ao Largo de São Francisco) e República (nas ruas Barão de Itapetininga e 24 de Maio) e pequena ocupação residencial e de baixa renda.

Figura 4 - Regiões, Subprefeituras e Distritos do Município de São Paulo

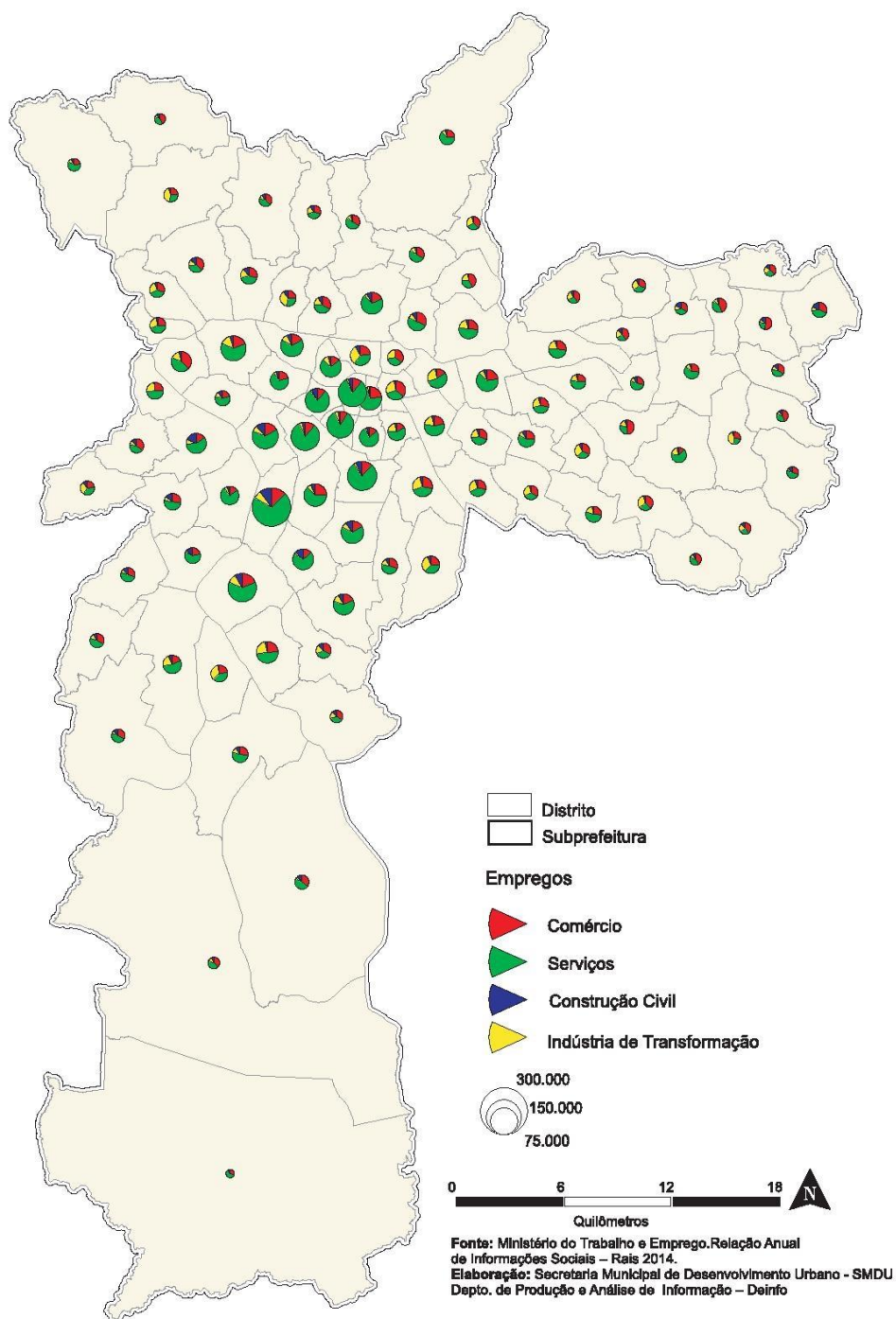


Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Disponível:
<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 01/12/2015.

Esses bairros abrigam diversos equipamentos culturais e turísticos, como: o Centro Cultural Banco do Brasil, o Teatro Municipal de São Paulo, o Museu Padre Anchieta, a Catedral Metropolitana de São Paulo, o Vale do Anhangabaú entre outros. A maior parte dos prédios do poder público, tanto Prefeitura quanto Estado se localizam na região. Além de ter vasta infraestrutura instalada, com farta rede de transporte público (ônibus e metrô), interligando as quatro zonas da cidade (norte, sul, leste e oeste). Só nos distritos da Sé e República existem três estações de metrô: Sé, Anhangabaú e República e dois terminais de ônibus: Parque Dom Pedro II e Bandeira.

De acordo com pesquisa de demanda realizada pelo Metrô de São Paulo em 2015, 317 mil pessoas embarcam nas três estações de metrô, o que representa 10% da demanda total da cidade.

Figura 5 - Participação do percentual de empregos, por Distritos no município de São Paulo



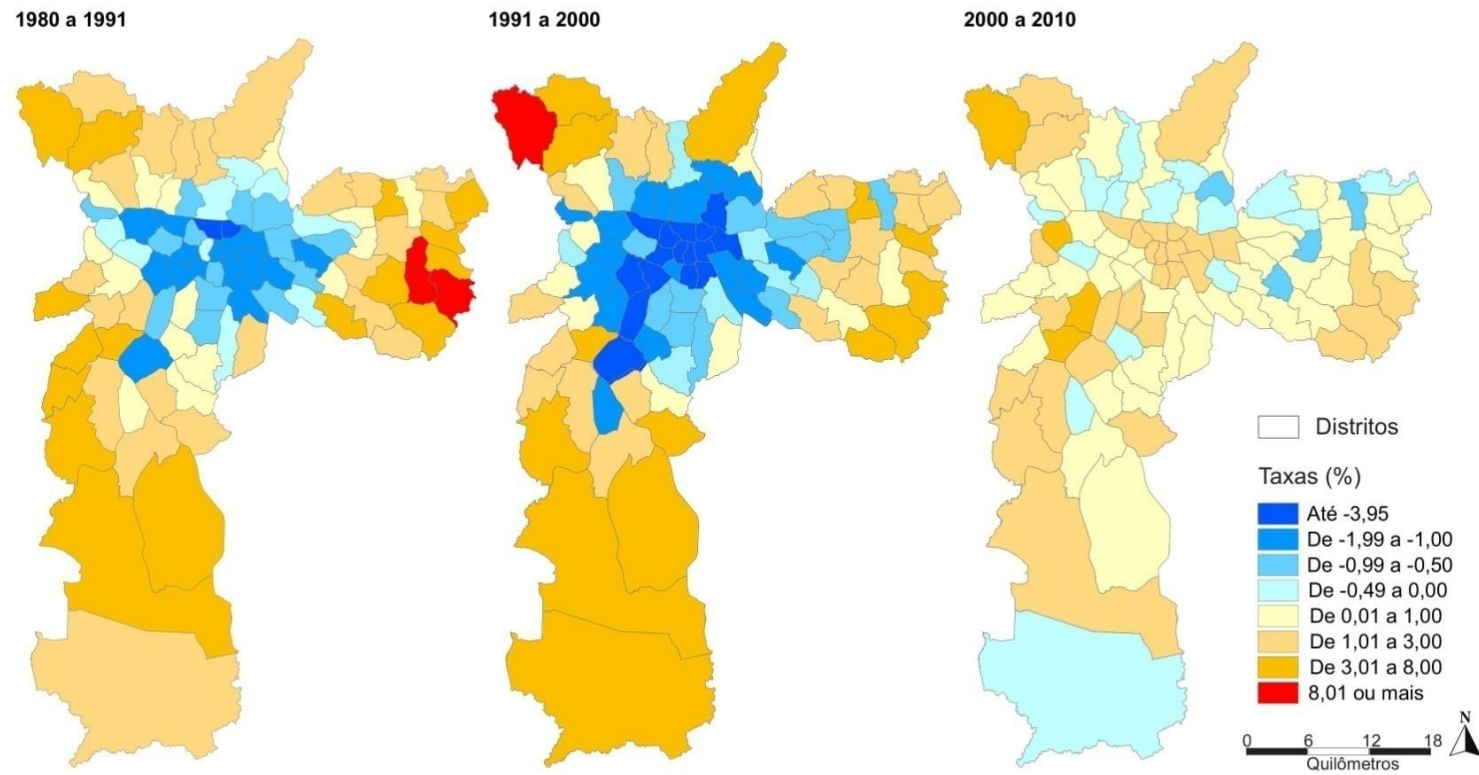
Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Disponível:
<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em 01/12/2015.

Analisando a figura 5, fica evidente a importância desses distritos para a economia da cidade, pois formam um polo econômico importantíssimo de geração de emprego e renda. De acordo com o Ministério do Trabalho e emprego e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, em 2014, dos empregos existentes no município, 60% eram do setor de serviços, 21% do comércio, 12% da indústria de transformação e 7% dos postos de trabalho na construção civil. Nos distritos estudados o setor de serviços, soma 8%, sendo 3% na Sé e 5% na República. No setor de comércio os dois distritos representam um total de 4% dos empregos gerados na cidade.

Comparando com a soma do percentual de alguns bairros periféricos da cidade como Cidade Tiradentes, Guaianases, Grajaú, Marsilac, Itaim Paulista, Jardim Ângela, e Parelheiros, o percentual cai para 1% do total de empregos no setor de serviços e 3% dos empregos formais no comércio. Os dados evidenciam a importância desses dois distritos centrais para a economia da cidade, assim como demonstram a falta de investimentos nas regiões periféricas, onde a oferta de empregos é escassa.

Com relação à população os bairros centrais, sofreram ao longo dos anos um processo de esvaziamento populacional, conforme dados na figura 6 e tabela 4, todos apresentaram perda significativa de população entre os anos 1980 a 2000. A periferia seguiu na contramão, tanto na porcentagem de crescimento quanto no valor absoluto de população, a Cidade Tiradentes, por exemplo, localizada no extremo leste, teve um acréscimo de 1019% no período de 1980-1991.

Figura 6 - Taxa de crescimento anual da população



Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e SMDU - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano e DIPRO – Acesso em 31/05/2016

Tabela 4 - Evolução da População nos Anos de Levantamento Censitário 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010

Distritos	População Absoluta						Crescimento em porcentagem				
	1960	1970	1980	1991	2000	2010	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Áreas Centrais											
Brás	48.875	41.006	38.630	33.536	25.158	29.265	-16%	-6%	-13%	-25%	16%
Moóca	61.973	74.386	84.583	71.999	63.280	75.724	20%	14%	-15%	-12%	20%
Pari	33.706	29.914	26.968	21.299	14.824	17.299	-11%	-10%	-21%	-30%	17%
Bela Vista	57.364	64.704	85.416	71.825	63.190	69.460	13%	32%	-16%	-12%	10%
Bom Retiro	53.893	45.662	47.588	36.136	26.598	33.892	-15%	4%	-24%	-26%	27%
Cambuci	39.789	39.727	44.851	37.069	28.717	36.948	0%	13%	-17%	-23%	29%
Consolação	52.182	60.600	77.338	66.590	54.522	57.365	16%	28%	-14%	-18%	5%
Liberdade	68.210	71.503	82.472	76.245	61.875	69.092	5%	15%	-8%	-19%	12%
República	48.346	50.348	60.999	57.797	47.718	56.981	4%	21%	-5%	-17%	19%
Santa Cecília	80.581	83.075	94.542	85.829	71.179	83.717	3%	14%	-9%	-17%	18%
Sé	32.343	29.555	32.965	27.186	20.115	23.651	-9%	12%	-18%	-26%	18%
Áreas Periféricas											
Cidade Tiradentes	1.418	4.296	8.603	96.281	190.657	211.501	203%	100%	1019%	98%	11%
Guaianases	8.311	25.177	50.417	81.373	98.546	103.996	203%	100%	61%	21%	6%
Lajeado	8.979	34.572	69.418	112.807	157.773	164.512	285%	101%	63%	40%	4%
Cidade Líder	15.064	38.420	70.508	97.370	116.841	126.597	155%	84%	38%	20%	8%
Itaquera	15.245	63.070	126.727	175.366	201.512	204.871	314%	101%	38%	15%	2%
José Bonifácio	2.706	11.313	24.049	103.712	107.082	124.122	318%	113%	331%	3%	16%
Parque do Carmo	3.949	16.511	35.099	54.743	64.067	68.258	318%	113%	56%	17%	7%
Jardim Ângela	12.199	48.052	107.580	178.373	245.805	295.434	294%	124%	66%	38%	20%

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e SMDU - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano. Elaboração Alessandra Batista da Cruz

Esse esvaziamento foi parte de um processo que iniciou após a década de 1950, mais acentuadamente na década de 1970, em que a região central iniciou um forte processo de mudança econômica¹³ e perda de população dos bairros centrais. As classes altas e médias começaram a migrar para o setor sudoeste da cidade, atraídas pelas estratégias do mercado imobiliário que passou a produzir imóveis diferenciados nessa região em parceria com o poder público, que investiu em infraestrutura, criando uma nova centralidade. (KOWARICK, 2009).

A criação dessa nova centralidade no setor Sudoeste da cidade, além de ser determinante para o papel do centro na hierarquia econômica na cidade, produz a configuração territorial que encontramos hoje, onde temos de um lado as residências de alto padrão e de outro, os bairros populares espalhados pelas periferias da cidade:

“[...] O quadrante sudoeste é reconhecidamente o lugar onde se concentram as principais oportunidades e benefícios da vida urbana de São Paulo. Nele se encontra a maior parte dos empregos, as áreas de moradia dos grupos com maiores rendimentos, os melhores espaços públicos, museus, teatros, hospitais, a maior parte dos equipamentos de consumo e de prestação de serviços privados. A estruturação desta centralidade se valeu de investimentos públicos e privados de grande monta, voltados para a construção de edifícios residenciais e não-residenciais, da ampliação da malha viária, da oferta de diversos serviços urbanos de uso coletivo, da implantação das infraestruturas de iluminação pública, energia elétrica, transporte de massa e saneamento básico, além da criação e do paisagismo de áreas verdes. [...]” (NAKANO (org.), 2004, p.125).

No decênio de 2000-2010 o centro volta a ser atrativo e valorizado e todos os bairros centrais apresentam boa recuperação de população, devido a diversos fatores, como o esgotamento do padrão periférico de crescimento, investimento e incentivos dos governos estaduais e municipais com a instalação de prédios de grande parte de seus serviços e volta do interesse do mercado imobiliário na região.

¹³ Nas primeiras décadas do século XX o setor industrial começou a migrar do centro para a região metropolitana de São Paulo e imediações, sendo substituído por um agigantado terciário (Singer, 1980).

A função residencial no centro é positiva em diversos aspectos, como: diminuição na demanda e pressão do transporte público, reversão do processo de abandono, utilização da infraestrutura já existente, diminuição da expansão da população residente em áreas de proteção ambiental e de risco e garantir mais qualidade de vida ao trabalhador, que poderá reverter o tempo em que ficaria preso no deslocamento do trabalho para casa em algo produtivo ou simplesmente para descanso.

Para que a habitação de interesse social se torne realidade no centro são necessários maiores investimentos, como a construção de novas unidades, reforma e adequação de edifícios para habitação, subsídios para financiamento de moradia popular e mais precisamente colocar o rigor da lei em prática, desapropriando imóveis ociosos e sem função social. Porém essas medidas conflitam com uma rede de interesses bastante complexa entre os diversos atores sociais.

Segundo Kowarick:

“[...] Em face da desigualdade imperante na sociedade brasileira, o papel do poder público é essencial na gestação de modalidades de vida mais equitativas. Isto significa dizer que deixar a dinâmica urbana sob império de mercado imobiliário e financeiro só pode conduzir os habitantes pobres das áreas das regiões centrais para os locais mais deteriorados que, no caso da moradia, resulta no cotidiano da vida dos cortiços. [...]” (KOWARICK, 2009, p. 161).

No entanto, desde a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), há no Brasil uma legislação que visa amparar as ações do poder público no sentido de fazer valer a função social da propriedade¹⁴ - que pela constituição federal de 1988 é um direito fundamental:

“[...] Título II Dos Direitos E Garantias Fundamentais
Capítulo II Dos Direitos E Deveres Individuais E Coletivos
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...]”
(BRASIL, 1988, p.2).

Porém, o Estado é omissivo na gestão da terra urbana, não enfrenta e nem questiona a propriedade privada no Brasil, ignorando a Constituição federal,

¹⁴ De acordo com o Estatuto da Cidade, a função social da propriedade é o dever do proprietário em dar destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social, visando evitar: a especulação, a subutilização, usos incompatíveis ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, pólos geradores de tráfego, deterioração das áreas urbanizadas, poluição. [Estatuto da Cidade, 2001:41]

dificultando ainda mais o acesso da população pobre à moradia digna e bem localizada, estimulando assim a especulação imobiliária. Outro problema grave é a lentidão da justiça e a burocracia, em que processos de desapropriações se arrastam por décadas.

4.1- Movimentos Sociais Urbanos

A movimentação da sociedade civil pela luta de direitos que garantissem melhoria nas condições de vida sempre esteve presente na história do Brasil. É inegável afirmar que as diversas ações e embates promovidos pelos diversos movimentos, lutas e revoltas ocorridos em nosso território foram responsáveis pelas mudanças sociais e de leis que nos regem hoje em dia.

Acerca da definição dos movimentos sociais, Gohn (2011), pondera:

“[...] Nós os encaramos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas (cf. Gohn, 2008). Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas [...]” (GOHN, 2011, p.333).

É a partir do século XX que as lutas sociais de caráter urbano passam ser mais visíveis, devido ao aumento de funções ocorridas nas cidades. Na mesma linha de conflitos entre a indústria e os operários, as demandas por melhorias urbanas e acesso à moradia, entre outras reivindicações, se fazem presentes nos conflitos. (GOHN, 1995).

Diversos movimentos por moradia e melhorias urbanas emergiram no século XX, como as Sociedades de Amigos de Bairros que surgiram nos anos 1930 e cresceram volumosamente em 1960 e desempenhavam importante papel no suprimento dos precários serviços urbanos, principalmente para o exército de migrantes recém-chegados do campo em busca de trabalho na cidade (GOHN, 1995).

Em 1960 se intensificaram os movimentos pela casa própria, devido à expansão das periferias e uma resposta direta à lei do inquilinato que fez com que a

casa de aluguel, principal forma de moradia na época, fosse praticamente extinta (GOHN, 1995).

A reflexão acerca dos movimentos sociais urbanos emergiu em meados da década de 1970, frente ao avanço do regime autoritário no Brasil e na América Latina, potencializada pela precariedade das condições de vida e seu caráter espoliativo que as camadas populares sofriam. A mobilização popular ganhou força para fazer com que suas reivindicações relativas à posse da terra, habitação e bens de consumo coletivo fossem atendidas (JACOBI, 1987 e KOWARICK, 1987).

Apesar do contexto político naquele movimento ser negativo e repressor, a sociedade civil, principalmente a camada popular se mostrou atuante na década de 1970, reivindicando por maior igualdade e mais participação política (Cardoso, 2008). Os movimentos urbanos da sociedade civil, formados de maneira heterogênea, seja na fábrica ou no interior dos bairros, através de associações, se mostrou capaz de se organizar e se constituir em movimentos sociais extremamente relevantes para o confronto político. (KOWARICK, 1987).

Os movimentos enxergam o Estado como antagonista, fomentador das desigualdades e injustiças sociais as quais a população estava sujeita, gerando conflitos em que os movimentos sociais lutavam contra o Estado:

“[...] Repensa-se, assim, a questão do antagonismo social a partir das classes populares, vastos e variados segmentos da população pauperizada, excluídos dos benefícios de uma sociedade que se industrializava rapidamente, avolumando crescente contingente de trabalhadores em bairros destituídos de infraestrutura e serviços básicos. Seu antagonista: o Estado [...]” (KOWARICK, 1987, p.5).

Em 1970 é organizado o Movimento das Favelas, que reivindicava acesso à água, luz, reurbanização e posse da terra. O surgimento desse movimento é consequência do empobrecimento da população e falta de alternativas para a casa própria, aumentando o número de moradores nas favelas. Nesse momento houve certa mudança de paradigma do Estado frente à favela, ao invés de marginalização e desocupações violentas, passou-se a dialogar com as lideranças. A Lei de Direito Real de Uso foi elaborada por assessorias relacionadas ao movimento da população favelada e promulgada depois de um longo processo de lutas. (GOHN, 1995).

Em 1972 surgiu o Movimento dos Loteamentos Clandestinos (MLC), constituído frente à irregularidade dos loteamentos vendidos na periferia, que eram vendidos pelos loteadores sem nenhuma legislação que os regulamentasse. Os compradores não tinham direito de lavrar as escrituras dos imóveis por irregularidades na documentação, essa prática se tornou comum, constituindo um problema social coletivo, e só foi extinta por meio de um movimento nacional de trabalho de algumas Pastorais da Igreja e de Centros Acadêmicos de Faculdades de Direito. O movimento conquistou a promulgação de legislações que coíbiam o lançamento de loteamentos clandestinos e regulamentavam a sua criação, assim como a regularização dos loteamentos já existentes através de anistias, concessões e lutas. Como os proprietários não conseguiam mais, grandes lucros, com a modalidade de loteamento popular, essa prática desapareceu quase por completo, cessando também a autoconstrução de casas na periferia. (GOHN, 1995).

A década de 1980 foi um período de intensa movimentação e experiências político-sociais e extremamente importantes para a construção da cidadania no Brasil. Gohn discorre sobre a época:

“[...] esta fase corresponde a um período de intensa movimentação social, dado pelas características da conjuntura política e bastante ampliado pela dimensão dos problemas sociais, pelo aumento do contingente populacional do país e pela facilidade de divulgação e reprodução das ações coletivas pelos meios de comunicação de massa. Como sabemos, em 1982 o país teve eleições diretas para os governadores dos estados, após quase duas décadas de indicações pelo regime militar. Junto com a volta do jogo democrático teve-se o acirramento da crise econômica e uma onda geral de desemprego que o país já estava desacostumado. A inflação começou a galopar em seus índices, a mobilização social tomou características de agitação de massas com greves, saques a supermercados, linchamentos populares, expressando o desejo das massas de fazer justiça com as próprias mãos e desespero social.” (GOHN, 1995, p.123).

Nessa década houve a luta pelas eleições diretas para presidente do país, processo constituinte, surgimento das Centrais Sindicais e a criação de entidades de organização do movimento popular, além do surgimento de diversos movimentos sociais em todo o país, abrangendo diversos temas.

Devido à crise dos loteamentos na periferia e a demanda crescente por moradia, vão se constituir dois grandes movimentos de luta por habitação, organizados em nível nacional, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), fundada em 1989 e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) criado em 1990. (FERREIRA, 2012, p.4).

A UNMP teve papel importante na luta pela habitação de interesse social, tendo sido responsável, em 1989, pela coleta de assinaturas para o primeiro projeto de iniciativa popular, que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social (SNHIS, FNHIS e CGFNHIS), aprovado através de lei no ano de 2005. Sua atuação está pautada, na luta pelo direito a moradia, pela reforma urbana e autogestão da produção social de habitação. (FERREIRA, 2012, p.6).

A atuação dos movimentos sociais de base popular e comunitária, organizados e articulados nacionalmente, é de extrema importância na movimentação política e estratégia de ação, pois atuam nas esferas políticas institucionalizadas. Dois movimentos nacionais são grandes exemplos dessa atuação: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e a Central dos Movimentos Populares (CMP). (FERREIRA, 2012, p.5).

Sobre a participação dos movimentos sociais na elaboração da Constituição Federal de 1988, Ferreira discorre:

“[...] o processo de elaboração da Constituição Democrática de 1988, que previa a possibilidade – conquistada pelos movimentos sociais – de apresentação de emendas populares, provocou a articulação de entidades e organizações para discutir uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, que acabou por resultar na organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Desde então, o FNRU mantém-se reunindo regularmente, pautando junto aos governos uma plataforma que tem como princípios a função social da propriedade e da cidade, a política urbana redistributiva e a gestão democrática e participativa das cidades. [...]” (FERREIRA, 2012, p. 5).

Apesar da Emenda Popular da Reforma Urbana ter tido poucas propostas incorporadas na Constituição, elas tiveram papel importante na influência de

políticas urbanas que seriam desenvolvidas por alguns governos estaduais e municipais progressistas a partir da década de 1990. Como a instituição de conselhos de políticas públicas, discussão e elaboração de orçamentos municipais e planos diretores e programas de autogestão na produção de moradia. (FERREIRA, 2012, p.5).

Os movimentos de moradia dedicaram seu potencial de luta na aprovação de leis que garantissem mais investimentos em moradia popular e defesa de autogestão na habitação social, através de Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana, audiências com o Ministro das Cidades, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência. Entre outros frutos da luta estão o Estatuto da Cidade aprovado em 2001 e o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), lei de iniciativa popular. (FERREIRA, 2012, p.6).

Ferreira (2012) elaborou um quadro em que sintetiza os avanços e ações dos movimentos sociais a partir da década de 1980 *“em torno do reconhecimento do direito à moradia, da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, da política de habitação e do reconhecimento dos movimentos de moradia como sujeitos promotores desta política”* p.8:

Quadro 2- Avanços na Política Habitacional e Urbana x Atuação dos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana

PERÍODO	AVANÇOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA
1985 - 1994 Nova República Sarney (1985-1989) Collor (1990-1992 - PRTB) Itamar (1993-1994)	-Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988).	-Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	-1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991).	- Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular.
1995 – 2002 Governo FHC(PSDB)	-Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000).	- Formulação de proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	- Aprovação do Estatuto da Cidade (2001).	- Formulação de proposta/Lobby no Congresso.
2003 - 2010 Governo Lula (PT)	- Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ConCidades (2004).	- Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições – Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade.
	- Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades.	-Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH.
	-Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS).	-Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005).
	- Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	- Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005), Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005).
	-Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, PDP's (2006)	- Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDP's por todos os estados.
	- Aprovação da Lei 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	-Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNRU. - Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP).
	- Aprovação da Lei 11.578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS	- Atuação no Conselho das Cidades. Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP.
	-PAC - Urbanização de Assentamentos Precários (2007)	- Atuação no Conselho das Cidades.
	- Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.
	- Plano Nacional de Habitação/PLANHAB (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB.
	- Aprovação da Lei 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008)	-Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades.
	- Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades.

	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil.
2011 – 2015 Governo Dilma (PT)	-Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2,previsto na Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 (2011)	- Atuação no Conselho das Cidades, audiências com SGP.
	- Aprovação da Lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012)	- Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso.

Fonte: FERREIRA, 2012, p.8.

No âmbito local, no município de São Paulo, em 1987 foi fundada a União dos Movimentos de Moradia (UMM), que tinha como objetivo organizar os movimentos dispersos que lutavam por moradia nas periferias da cidade, naquele momento se discutia a construção de moradias por mutirões autogeridos, medida alternativa às péssimas qualidades das construções estatais e a falta de políticas habitacionais. (NEUHOLD, 2009).

A luta dos movimentos de moradores de cortiços teve mais visibilidade em 1984, quando o Movimento dos Quintais, apresentou um projeto para construção de moradia popular em terrenos vazios na região da Mooca e do Brás, ao então prefeito de São Paulo Mário Covas, e como não houve resposta, em 1985 ocuparam por cinco dias a Secretaria no Bem Estar Social, conseguindo lotes na periferia da zona leste em que foram construídas moradias em regime de mutirão. (NEUHOLD, 2009).

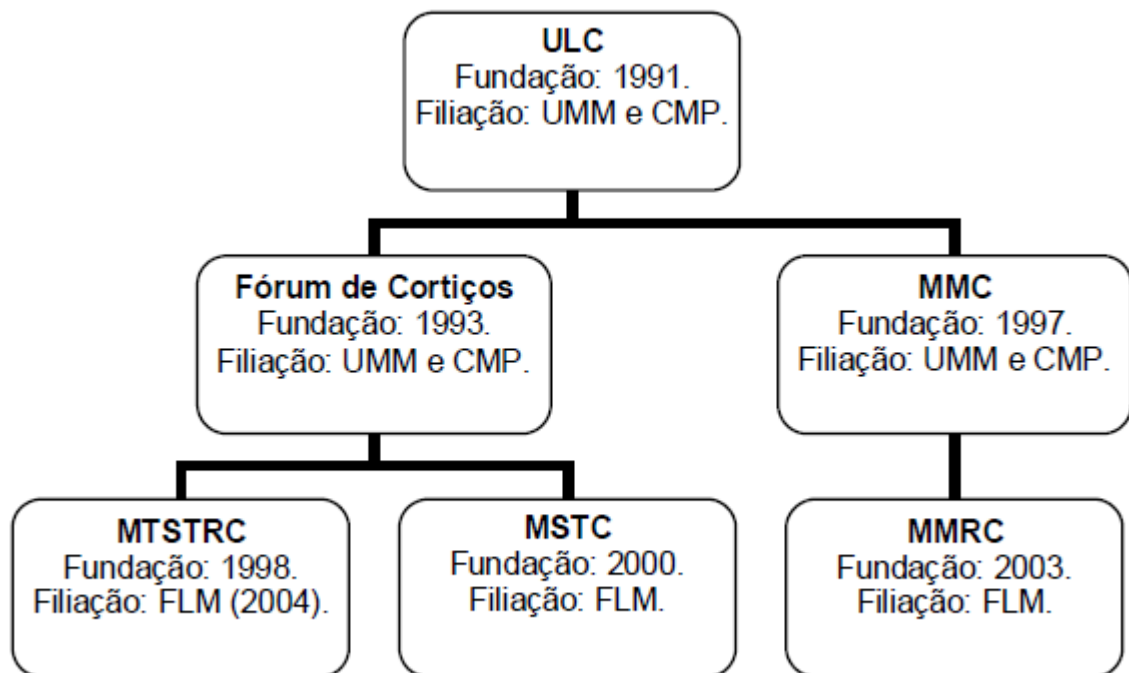
Uma das primeiras conquistas por moradores encortiçados data de 1989, a então prefeita Luiz Erundina acatou pedido de moradores do cortiço da Rua Madre de Deus no Brás, desapropriou e demoliu o cortiço e mais um prédio vizinho, construindo 45 apartamentos em regime de mutirão. Desapropriou também outro casarão encortiçado na Rua Celso Garcia e mais nove imóveis no entorno, construindo 182 apartamentos, ambos os projetos foram concluídos em 1992. (NEUHOLD, 2009, p.42).

Em 1991 foi fundada a Unificação das Lutas de Cortiços, a ULC, que tinha como objetivo reunir movimentos organizados pelas questões de moradia coletiva localizados nas áreas centrais, sudeste e parte da leste, denunciando as condições insalubres dos cortiços e encaminhar solicitações ao poder público. (NEUHOLD, 2009, p.44).

Com o passar do tempo, na medida em que os movimentos cresciam em adeptos e se espalhavam pelas regiões da cidade, assim como o aparecimento de

conflitos internos, ocorre a divisão e multiplicação dos movimentos, conforme figura 7.

Figura 7- Formação e divisões dos movimentos de moradia e sem teto da área central da cidade de São Paulo (1991-2007)



Fonte: NEUHOLD, 2009, p. 46.

É comum entre os movimentos de luta por moradia e reforma urbana a formação de associações de moradores que firmam convênios com o poder público, ONGs, escritórios de arquitetura, construtoras etc., a fim de viabilizar projetos habitacionais. Essa exigência de algumas instituições públicas fez com que surgisse uma tendência de institucionalização dos movimentos para dar sustentação técnica e jurídica aos seus projetos, contando também com assessorias técnicas e ONGs. (NEUHOLD, 2009, p.47).

O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos é um exemplo de entidade que tem por objetivo lutar pela causa da moradia digna no Brasil. Em parceria com diversos movimentos e entidades de diferentes regiões brasileiras formulou a publicação “Moradia é Central – lutas, desafios e estratégias” objetivando a formação de uma rede nacional de mobilização e reivindicações por moradia digna e bem localizada. Fomentando o debate, reflexão e analisando e expondo iniciativas

que estão acontecendo em diversas cidades. (GARCIA, 2012). No entanto, segundo Neuhold (2009, p.47) a atuação dessas entidades é questionável, em alguns casos as ONGs e assessorias passam a gerir desde recursos a representação dos movimentos, comprometendo a manifestação política da população.

A partir de 1997, frente ao estoque de imóveis ociosos no centro da capital paulista e da dificuldade no avanço nos debates sobre as políticas habitacionais para a população de baixa renda, os movimentos de moradia e sem-teto passam a usar as ocupações de imóveis vazios sistematicamente, como estratégia para pressionar o poder público, com a intenção de abrir canais de negociações de políticas habitacionais, e denunciar a situação de alguns imóveis, que estavam vazios durante décadas, com dívidas e impostos acumulados que não cumpriam sua função social de propriedade urbana. Apesar de ocupações de imóveis vagos não serem novidades na história da habitação, o fato inédito está nas ações coordenadas, organizadas e contínuas, com pautas de reivindicações pré-definidas e articuladas entre os movimentos. (NEUHOLD, 2009, p.50).

Nos anos seguintes o número de ocupações de imóveis crescia e em outubro de 1999 a União dos Movimentos de Moradia (UMM) reuniu 6.100 pessoas e ocupou 6 imóveis na cidade, sendo 4 deles na região central, tendo ampla repercussão midiática. Houve negociação com a Secretaria Estadual de Habitação e a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) cedeu e assinou acordo para a construção em regime de mutirão de 949 unidades habitacionais. (NEUHOLD, 2009, p.57).

Na medida em que as ocupações se expandiam na cidade e também em outras metrópoles do país, e começavam a incomodar a sociedade e o poder público, estado e município se une para conter esse momento, logo várias ações de reintegração de posse foram cumpridas pela Polícia Militar, gerando diversos confrontos violentos. Nos anos seguintes as ações da polícia ficaram mais rápidas e violentas, impedindo que as ocupações tivessem longa duração, algumas duravam somente dias. (NEUHOLD, 2009, p.58).

As ocupações geralmente acontecem em imóveis com dívidas altíssimas de IPTU e abandonados por muitos anos, o que compromete a conservação do edifício, e conseqüentemente apresenta estado de deterioração avançado ou mediano. Após a ocupação, em geral os moradores se unem para melhorar o

edifício e torná-lo habitável, fazem mutirões de limpeza, constituem comissões, estabelecem regras de convivência, e os movimentos iniciam as negociações com o poder público. (NEUHOLD, 2009, p.82).

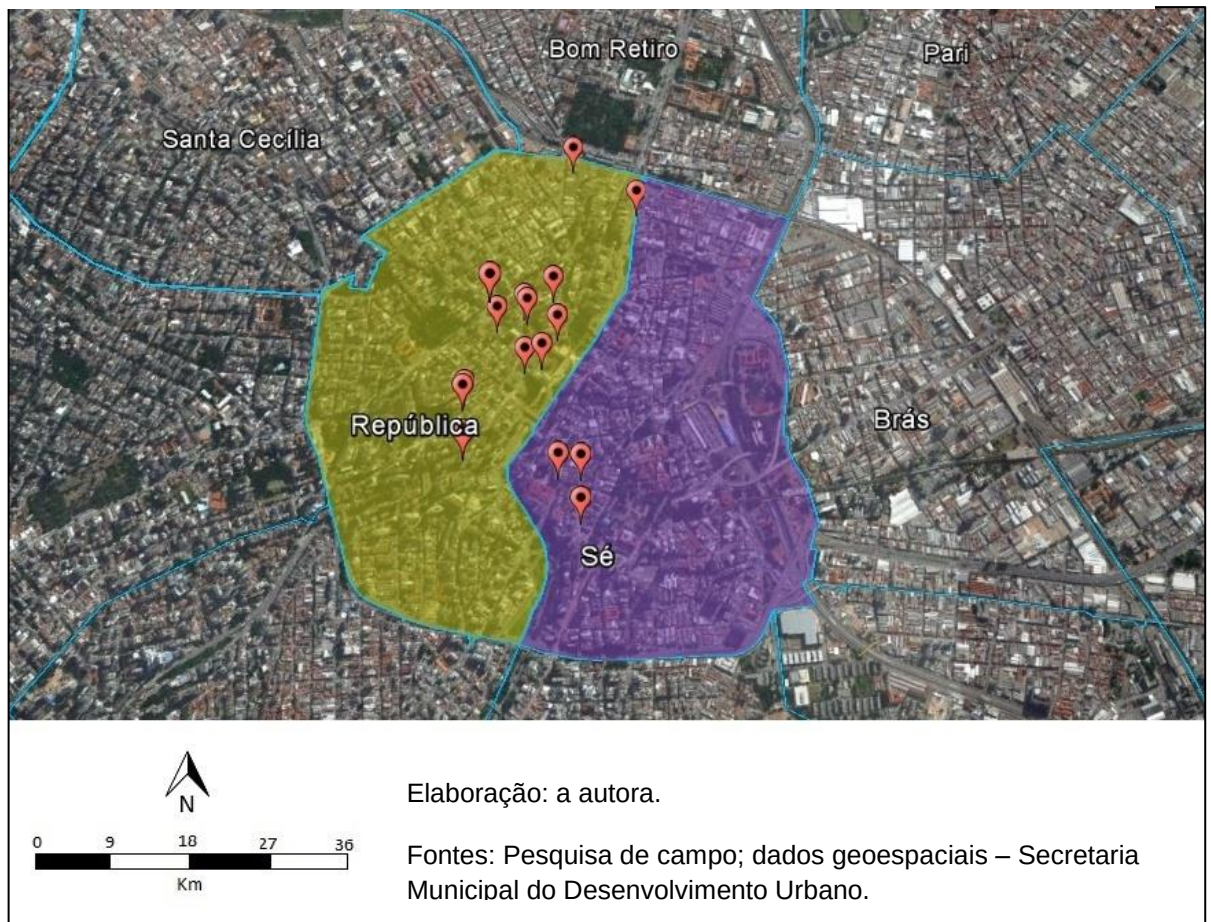
Através de um levantamento sobre a quantidade de ocupações ativas na área de estudo da presente pesquisa, observamos um total de dezesseis ocupações, conforme consta na tabela 5 e figura 8:

Tabela 5 - Ocupações ativas na Região Central de São Paulo - 2016

ENDEREÇO	OCUPADO DESDE	FAMILIAS	MOVIMENTO
Avenida Ipiranga, 879 – República	Out/12	130	FLM
Avenida Prestes Maia, 911 – República	Out/10	380	MSTC
Avenida Rio Branco, 47 – República	Nov/11	70	FLM
Avenida Rio Branco, 53 – República	Out/11	83	FLM
Avenida Rio Branco, 34 – República	Nov/13	Sem informação	MLSM
Avenida São João, 288 – República	Out/12	75	FLM/MSTRU
Avenida São João, 588 – República	Out/10	91	FLM/MSTRU
Rua 7 de Abril, 176 – República	Out/12	182	MMPT
Rua Capitão Salomão, 55 – República	Jul/13	180	MMPT
Rua Conselheiro Crispiniano, 344 – República	Jul/13	102	MSTS
Rua José Bonifácio, 137 – Sé	Out/10	137	FLM
Rua José Bonifácio, 237 – Sé	Nov/12	150	FLM
Rua Marconi, 138 – República	Out/12	170	MMPT
Rua Mauá, 340 – República	Mar/07	237	MMRC/MSTC
Rua Quintino Bocaiúva, 242 – Sé	Out/12	35	FLM
Rua Caetano Pinto, 40 – Brás	Jul/10	80	FLM

Fonte: FLM (2013) e trabalho de campo.

Figura 8 - Ocupações ativas na Região Central de São Paulo - 2016



O levantamento das ocupações ocorreu entre abril e maio de 2016. Inicialmente foram realizadas buscas de relatos das ocupações em jornais, revistas e sites dos movimentos sociais, após foram feitos trabalhos de campo para confirmação da existência das ocupações e assim construir o mapeamento das ocupações.

A localização das ocupações se explica tanto pela visibilidade dos bairros centrais e maior repercussão das ações dos movimentos, quanto pela infraestrutura instalada nesses bairros, que são capazes de oferecer maior quantidade de serviços urbanos para essas famílias.

4.2- A Ocupação São João

Para fins de melhor entendimento do tema abordado no presente trabalho e aproximação de aspectos que só encontramos na realidade, optamos em visitar a ocupação São João a fim de entrevistar alguns moradores para ter contato com o cotidiano que enfrentam em busca de moradia.

Diante da impossibilidade de retratar a realidade dos diversos movimentos populares que lutam por moradia, dada a heterogeneidade dos grupos e dos mecanismos de luta, entendemos que o estudo de caso dessa ocupação foi importante para uma primeira aproximação do fenômeno estudado, mas não suficiente para representar a realidade do universo dos movimentos sociais em sua complexa totalidade.

Para tal aproximação, a técnica de entrevista utilizada foi a de entrevista aberta¹⁵, para melhor abrangência do tema e dar liberdade aos entrevistados de expor sua trajetória de vida até chegar à ocupação.

A ocupação São João está localizada na Avenida São João, 588, no bairro República. Essa ocupação teve início em 04 de outubro de 2010 quando 600 famílias ocuparam o antigo Hotel Columbia Palace, edifício com seis andares e que segundo o movimento que organizou a ocupação estava abandonado há cerca de 13 anos e com altíssimas dívidas de IPTU, além de estar infestado por insetos e roedores, causando riscos à saúde da população do entorno.

A ocupação foi organizada pelo Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana (MSTRU) ligado à Frente de Luta por Moradia (FLM). O MSTRU surgiu na zona leste na administração municipal de Luiza Erundina, entre 1989 e 1993; sua criação se deu a partir de reuniões de moradores do bairro de Sapopemba para discutir a questão de moradia do bairro, o movimento foi tomando maiores proporções e de ocupações a terrenos vazios passou a ocupar prédios públicos como forma de denúncia da situação precária da habitação. E posteriormente iniciaram as ocupações a imóveis particulares.

¹⁵“A técnica de entrevistas abertas atende principalmente finalidades exploratórias, é bastante utilizada para o detalhamento de questões e formulação mais precisas dos conceitos relacionados. Em relação a sua estruturação o entrevistador introduz o tema e o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido.” Quaresma, 2005, p.74.

O movimento ressalta que foram feitos 2 cadastros pela Prefeitura para atendimento habitacional dessas famílias, um em novembro de 2010 e outro em maio de 2011, desses só foram atendidas 13 famílias. (FLM, 2013).

Devido à falta de espaço, foi resolvido consensualmente que ficaria na ocupação somente quem estivesse em situação financeira mais vulnerável. Assim, do total de 600 pessoas que atuaram no momento inicial da ocupação restaram 87, hoje o número de famílias gira em torno de 91. (FLM, 2013).

“Quando ocupa vem muita gente assim, eu acho que veio mais ou menos umas 600 pessoas, pelo que me contam, e as pessoas elas ficavam tipo assim, tinha um quarto elas faziam tipo um alojamento, um acampamento, colocava colchão lá e dormia e tem algumas fotos, que eu nem sei onde tá essas fotos agora, que você vê que tipo num lugar pequeno tem várias pessoas deitadas, fazendo a volta nas paredes assim.” (Morador Paulo Henrique, abril/ 2016).

“O movimento começou a ocupar prédios privados que estavam desativados há muito tempo, esse prédio ficou desocupado há quase 15 anos, então quando as pessoas entraram aqui não tinha nenhuma infraestrutura, por exemplo, aqui quando os encanamentos eram de ferro, estavam todos entupidos, enferrujados, tinha bicho morto, telhado caindo, as pessoas não tinham água não tinham eletricidade, não tinha nada, aí as pessoas entraram e foram resignificando o espaço, limpando.” (Morador André, abril/ 2016).

O processo de reintegração de posse do imóvel segue em andamento na justiça desde 2010 através do processo Nº 583.00.2010.189886-7, houve 3 audiências, sendo que em setembro de 2010 foi anunciada reintegração de posse, que foi posteriormente anulada. (FLM, 2013).

Os moradores da ocupação entrevistados se mostraram bastante politizados e envolvidos com a causa da habitação de interesse social. São conscientes do cenário da moradia no país e dos objetivos da ação de ocupar um prédio abandonado e sua importância no contexto da cidade, tendo plena noção da função das pessoas que concordam em participar de um movimento de luta por moradia e dos direitos que lhe são devidos:

“O movimento são as famílias que lutam por moradia, a ocupação é uma ferramenta da luta por moradia, ir na secretaria da habitação é

uma forma de luta, se reunir para falar com as famílias é uma forma de luta, até a questão de educação política, sobre políticas públicas, dentro desses grupos de base é o principal, esse é movimento, são as famílias que fazem parte desses grupos de base, espalhados pelos bairros”. (Morador André, abril/ 2016).

“A gente não ocupa o prédio pra pegar pra gente, a gente ocupa porque primeiro a gente denuncia que há prédios vazios na cidade, segundo que a gente quer ter uma moradia digna e a gente quer pagar por essa moradia, mas a gente quer pagar um preço justo”. (Moradora Juliana, abril/ 2016).

“Várias questões que legitimam a luta por moradia e a ocupação de prédios, porque tem vários argumentos, vou falar os principais, por exemplo, pensa na cidade de São Paulo, há 20 anos atrás, não tinha conexões de metrô como tem hoje, não tinha a infraestrutura de mercado, hospital, linha urbana de ônibus como tem hoje, não tinha equipamentos culturais, não tinha uma série de coisas, um prédio que custava há 10 anos atrás 5 milhões, hoje custa, com toda a valorização e infraestrutura custa 25, essa valorização é a especulação imobiliária, né? E quem tem a ganhar é somente o proprietário e está na constituição o proprietário tem direito, lógico, ele construiu é dele, mas ele só tem direito quando ele utiliza esse espaço, na constituição tem um parágrafo, que não sei qual exatamente, mas diz o seguinte: que o proprietário tem por obrigação dar uma função, se ele vai alugar, se ele vai vender se ele vai usar como comércio, ele tem que usufruir e dar uma função aquele espaço que ele está utilizando no centro, mesmo sendo dele, porque um prédio vazio, primeiro, ele não vai gerar emprego, ele pode ser até um espaço em que pode ser desenvolvidas várias doenças, ele não vai girar a economia, não vai pagar imposto, é a maioria não paga impostos, um detalhe a mais, que prédio abandonado não paga imposto, e tem uma série de questões não vai mexer com a economia da cidade, é um lugar parado, morto, e ele vai querer que isso permaneça, porque o imóvel vai ficar valorizando e quando estiver precisando de uma grana ele vai

vender, por muito dinheiro, quase 600% a mais, então isso é inconstitucional, então a gente acaba ocupando e resignificando o espaço, aí por isso que a luta e a ocupação se legitima por vários fatores e esse é um deles.” (Morador Paulo Henrique, abril/ 2016).

De acordo com os relatos, a maioria dos ocupantes tem clareza de que o processo de ocupação é uma ferramenta para denunciar a dificuldade das famílias de baixa renda em conseguir moradia, seja ela no centro ou na periferia. E tem consciência que uma reintegração de posse pode acontecer a qualquer momento. Porém, essas pessoas têm esperança de que o poder público analise a situação das famílias ocupantes, e transforme o prédio em moradia popular para que possam permanecer morando no centro.

Mesmo com a falta de garantia de permanecer na ocupação, as pessoas conseguiram se estabelecer e conquistar uma forma mais digna de viver. Nos quase seis anos que a ocupação está ativa, as famílias puderam comprar móveis, eletrodomésticos, investiram em cursos e outros itens, relatam que quando pagavam aluguel não tinham poder de compra algum, pois o valor destinado ao aluguel comprometia a renda familiar.

“Quando eu morava de aluguel, não sobrava dinheiro nenhum, não tinha condições de comprar uma televisão para as minhas meninas, hoje não falta nada para elas, tem televisão, tem iogurte, tem bolacha, até cursinho para entrar no vestibular minha filha está fazendo.” (Moradora Dona Cida, abril/ 2016).

Cada família paga uma contribuição ao movimento, cujo valor não nos foi informado, mas que de acordo com os moradores, está muito abaixo do valor de mercado dos aluguéis, e o destino do dinheiro é informado detalhadamente. Todos os entrevistados consideraram que a contribuição é necessária para a manutenção do movimento e da ocupação, e que sem ela, ficam sem assessoria jurídica, e serviços de manutenção do prédio.

“Para a gente morar aqui a gente paga uma contribuição, essa contribuição ela é revertida para isso, para comprar materiais de encanamento, elétrica, pintura, aqui tem o porteiro, tem porteiro noturno, tem o salário para pagar, o síndico é voluntário, não sei na verdade se ele paga a contribuição, mas tem questões extra ocupação, tem advogado, às vezes a gente precisa de um documento pra barrar uma reintegração, então a gente tem que ir

em cartório, ai tem advogado, ai as vezes tem ocupação e algumas pessoas são presas, ai tem advogado, sabe, ai a gente vai para o ato, ai a gente precisa de bandeira para mostrar quem é o movimento, porque ir sem nada e não mostrar quem é, eles metem bala, tipo são um bando de arruaceiros, mas se você vai com a bandeira da FLM que representa vários movimentos na cidade, meu, aquele movimento tem peso, tem que respeitar, então a gente precisa comprar bandeira, camiseta, então tudo é custeado pelas famílias, uma contribuição que é muito longe de ser um aluguel, então é dessa maneira que o movimento se vira.” (Morador Paulo Henrique, abril/2016).

Para se manter morando na ocupação é necessário o comprometimento com o movimento de luta, é necessário comparecer às assembléias, manifestações, atos e reuniões, se manter ativo para que o objetivo da conquista de moradia seja alcançado:

“As pessoas sabem da importância de participar do movimento, de ir pro ato, de abrir mão de algumas coisas, porque eu penso, se eu não vou e outras pessoas pensam da mesma forma e não vão, eu posso perder acesso ao meu trabalho, à minha faculdade”. (Morador André, abril/ 2016).

No prédio são desenvolvidas inúmeras atividades culturais, que não se restringem aos moradores, muitas delas são abertas à sociedade e não versam somente sobre a questão a moradia, são discutidos diversos assuntos que contribuem para a formação do cidadão. Os moradores contam com uma biblioteca e um centro cultural, além de outros espaços coletivos, que incentivam o convívio social, nos relatos dos ocupantes, é possível observar que a interação social entre os moradores é muito presente.

Fotografia 1- Terraço Ocupação São João



Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

Fotografia 2 - Biblioteca Ocupação São João

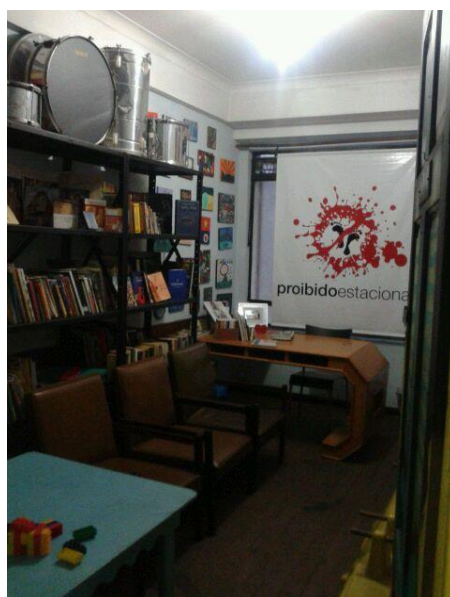


Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

Fotografia 3 - Centro Cultural Ocupação São João



Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

Fotografia 4 - Centro Cultural - Ocupação São João



Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

Fotografia 5 - Copa - Ocupação São João



Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

Fotografia 6 - Copa - Ocupação São João



Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

O aspecto geral da ocupação é de organização e limpeza, os apartamentos do antigo hotel foram sendo divididos e cada família ocupou uma parte da divisão. As adaptações como: construção de banheiros e cozinhas foi sendo feitas pelos próprios moradores, a fim de deixar o ambiente mais habitável e ter mais qualidade de vida. Os moradores se revezam na limpeza dos lugares comuns.

“Na maioria dos casos as famílias tem banheiro e cozinha dentro dos quartos, mas tem critérios e uma série de regras, mas não regras narcisistas, mas, por exemplo, tem um critério que é o seguinte, eu sou solteiro e super apoio, se você é família você tem o direito de ter um espaço maior, principalmente que tenha banheiro que tenha uma infraestrutura, então acho que quase 90, 95% dos quartos têm banheiro, porque as pessoas, elas fizeram, tem encanamento porque as pessoas aqui fizeram e só tem 1, 2, 3 quartos que não tem banheiro e nem torneira nada, e um desses é o meu, porque? Porque eu sou solteiro, moro sozinho e não tenho nenhuma prioridade, tipo eu concordo porque eu fico pensando, aqui são 6 andares, tem famílias com 4 filhos, 3 filhos, tem mãe solteira, as vezes as crianças moram com tia, tem “N” tipos de famílias assim, e eu sei que elas precisam ter prioridade né, aí eu sou bem de boa assim em relação a ter um quarto com banheiro, acho que esse não é o momento e também eu nem iria exigir isso hoje, eu estou bem, lógico gostaria de estar melhor, mas para mim está bem

dentro do contexto que estou vivendo agora.” (Morador Paulo Henrique, abril/ 2016).

Com relação ao fornecimento de luz elétrica e água, ambas são distribuídas para os seis andares do prédio a partir do primeiro andar, único com ligação com a Eletropaulo e a Sabesp. As instalações são precárias devido à deterioração das instalações do prédio, o encanamento e as ligações elétricas são feitas ao lado das originais, já que essas não têm condições de ser utilizadas.

Fotografia 7 - Instalação elétrica Ateliê Ocupação São João

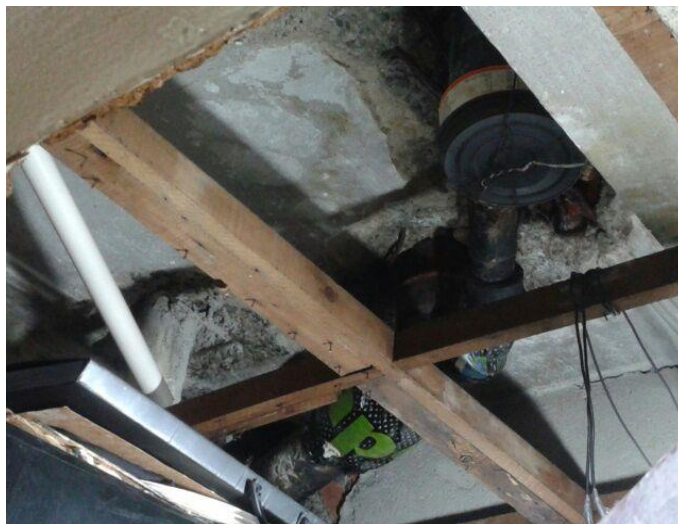


Foto: ALESSANDRA BATISTA DA CRUZ, abril/2016.

5. Considerações Finais

Apesar da impossibilidade do presente trabalho de expressar a totalidade do fenômeno estudado, pode-se concluir ao fim desta pesquisa, que o urbano brasileiro nasceu de um projeto de expropriação e exclusão da camada mais pobre da população. Os espaços são hierarquizados, em que os lugares destinados aos setores da sociedade com maior poder aquisitivo possuem infraestrutura mais consolidada, maior diversidade e quantidade de equipamentos públicos e facilidade de acesso ao emprego, lazer, saúde, educação, transporte e cultura, enquanto os espaços atribuídos à população de baixa renda foram relegados através do tempo pelo poder público, restando para essa parcela os lugares longínquos e com poucos serviços e recursos urbanos, uma vez que não tem como arcar com os custos abusivos e especulativos praticados do mercado imobiliário para se manter nos espaços privilegiados.

As ações do Estado fazem parte desse processo, pois utiliza a legislação imbuída de interesses privados, protegendo o patrimônio das elites do país e ordenando o urbano de acordo com os interesses do capital.

Apesar da realidade urbana brasileira ter passado por transformações ao longo dos anos, e algumas regiões periféricas terem suas infraestruturas consolidadas, com facilidade no acesso à serviços básicos e transporte, existem lugares que ainda são marcados pelas políticas passadas, que não deram a devida atenção e valor ao processo de expansão da mancha urbana e crescimento populacional.

Com relação à política habitacional adotada pelos governantes ao longo da história brasileira, cumpre reconhecer que houve avanços nesse setor nos últimos anos, se levarmos em conta a ausência de políticas habitacionais de quase duas décadas entre a extinção do BNH e a nova política habitacional implantada em 2003, é importante lembrar a conquista do vasto arcabouço legal que regulamenta o uso do solo urbano nas cidades brasileiras.

No que tange a produção habitacional, o que persiste ainda é a lógica de mercado, e não temos estudos mais aprofundados e dados estatísticos mais abrangentes, como o Censo, que comprovem a relação entre o PMCMV e uma diminuição do déficit habitacional brasileiro.

Os movimentos sociais são uma alternativa à população desamparada, que consegue maior visibilidade para sua causa ao se filiar a um desses movimentos e ocupar imóveis desocupados. Ao ocupar imóveis vazios, que não exercem sua função social, denunciam a dura realidade da habitação brasileira.

Conclui-se ao final do presente que a parcela mais pobre da sociedade ainda não consegue participar da divisão do solo urbano diante das regras de um jogo contra o mercado imobiliário e financeiro que é arbitrado pelo Estado, pois a lógica de mercado na produção e venda de moradia ainda é o mote dos investimentos no setor, posto que sem subsídio proveniente dos cofres públicos, não é possível adquirir qualquer imóvel ou arcar com custo de aluguel sem comprometer a renda familiar.

6. Referências

ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. As políticas espaciais contemporâneas e a reprodução do capital e do urbano, in: Revista Cidades, 2011. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewfile/2373/2116>.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria – São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

_____. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e debate**, v. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf> Acesso em 11/07/2016.

_____. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 23-36, abr. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596>. Acesso em: 15 Out. 2015.

BOTELHO, Adriano. O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06052014-111413/>. Acesso em: 17/11/2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, Ministério das Cidades. ROLNIK, R. (Org.) Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL, Ministério das Cidades. Resultados e Desafios do Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: www.cidades.gov.br Acesso em 21/05/2016.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital , 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 303-314, jan. 2009. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10425>>. Acesso em: 26 de abril de 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200021>.

_____. A Reprodução da Cidade como Negócio. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (Org.) Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/producao-habitacional.asp>>, acesso em 11/12/2015.

CENTRO OCUPADO. Disponível em <https://centroocupado.wordpress.com>, acesso em 30/03/2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no nível municipal de governo. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. Policy Analysis in Brazil: the state of the art. Toronto: University of Toronto Press, 2012. (PRELO).

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”. International Sociological Association (ISA). Buenos Aires, 2012. Disponível em:<http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 28/11/2015.

FLM, Frente de Luta por Moradia. Ocupações da FLM no centro. Março/2013. Disponível em: < <https://projetomaua340.wordpress.com/tag/dossie/>>, acesso em 02/04/2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

GARCIA, Centro Gaspar. Moradia é Central. Lutas, desafios e estratégias. 2012.

GOHN, Maria da Glória et al. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, 2011.

HARVEY, David. O novo imperialismo. Capítulo: A Opressão Via Capital. Ed. 6. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000 e Censo Demográfico 2010. Micro dados da Amostra (www.ibge.gov.br).

IPEA. Nota Técnica. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>, acesso em 15/09/2015.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil, Ed. 34, 2009.

_____. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 1, n. 3, p. 38-50, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_03.htm> Acesso em 20/05/2016.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política, Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

_____. Direito a cidade, São Paulo. Centauro, 2008.

JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura no anos 70 e 80. Rio de Janeiro, BIB, n. 23 pp. 18-34 1987.

SANTOS, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: G.M.C., J.G.M. (Orgs.) Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte. Editora C/Arte, 2008.

MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

MARQUES, E., RODRIGUES, L.. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.15, 1 7 6 N.2, 2013. Disponível em <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/4740/4580>> Acesso em 10/06/2016.

METRÔ DE SÃO PAULO. Disponível em <http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/demanda.aspx> - acesso em 07/09/2016.

MONBEIG, Pierre. Novos estudos de geografia humana brasileira. São Paulo, Difiel, 1957.

MOREIRA, Fernanda Accioly. O lugar da Autogestão no Governo Lula. 2009. 195 p. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Governo Lula: dinâmicas e perspectivas. In: SEMINÁRIO NACIONAL: GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal. **Anais**. Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

NAKANO, CAMPOS, ROLNK. 2004. Dinâmica dos subespaços da área central de São Paulo. In: COMIN, A. A.; SOMEKH, N. (Coords.) Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: PMSP/Cebrap/CEM.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os Movimentos de Moradia e Sem-Teto e as Ocupações de Imóveis Ociosos: A luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. A luta pelo espaço. Da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RODRIGUES, L.; RODRIGUES, L.. Como avaliar a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida? Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasil, abr. 2015. Disponível em: <<http://www.sistemas.fflch.usp.br/ocspkp/sdpscp/Vsem/paper/view/383>>. Data de acesso: 11 Jul. 2016.

ROLNIK, Raquel, et al. "O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação." *Cadernos Metrópole*. 17.33 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>> Acesso em 01/07/2016.

ROLNIK, Raquel, 2014. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/09/19/moradia-nao-e-caso-de-policia>> - acesso em 29/09/2015.

SANTOS, César Ricardo Simoni. Dos negócios na cidade à cidade como negócio: uma nova sorte de acumulação primitiva do espaço. *Cidades*, v.3, n.5, 2006, p. 101-122.

SANTOS, Milton, O espaço dividido. São Paulo, Edusp, 2002 [1975].

_____. TÉCNICA, ESPAÇO, TEMPO: Globalização e Meio Técnico-científico e informacional. São Paulo, Edusp, 2004.

_____. A urbanização brasileira. São Paulo, Hucitec, 1993.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Informes Urbano, 2014. Disponível em http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/35.pdf, acesso em 20/08/2015.

SILVA, Helena Menna Barreto. Informativo Fauusp v.2, n.15, p.1-2, set. 2000

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo, Brasiliense, 1980.